



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Orgapol, akciová společnost**, se sídlem Podolí 78, zast. JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou se sídlem Pellicova 8a, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2009, č. j. 18/84313/2009-491, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2014, č. j. 6 Af 10/2010 – 66,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2014, č. j. 6 Af 10/2010 – 66, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Finanční úřad Brno I vydal dne 14. 1. 1999 platební výměr č. 14 na daň z přidané hodnoty za červen 1997, č. j. 4412/99/288914/5429. Žalobkyně se proti němu odvolala k Finančnímu ředitelství v Brně, které jí rozhodnutím ze dne 27. 9. 2000, č. j. 6611/1999/FŘ/130, částečně vyhovělo.

[2] Žalobkyně však nesouhlasila ani s tímto rozhodnutím a podala žádost o jeho přezkoumání. Žalovaný jí rozhodnutím ze dne 20. 12. 2001, č. j. 392/29 625/2001, vyhověl.

[3] Finanční ředitelství v Brně proto ve věci vydalo dne 8. 1. 2002 nové rozhodnutí, č. j. 22/2002/FŘ/130, kterým původní rozhodnutí změnilo. Odvolání žalobkyně,

směřující proti tomuto novému rozhodnutí, žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 12. 2. 2003, č. j. 184/44 422/2002.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobu zamítl rozsudkem ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 Ca 95/2003 – 36. Žalobkyně však proti tomuto rozsudku podala kasační stížnost, jež byla úspěšná. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil svým rozsudkem ze dne 28. 2. 2006, č. j. 7 Afs 130/2004 – 70, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení rozsudkem ze dne 2. 6. 2009, č. j. 7 Ca 76/2006 – 99.

[5] Žalovaný odvolání i v dalším řízení zamítl, a to rozhodnutím citovaným v záhlaví tohoto rozsudku. Žalobkyně jej napadla u městského soudu, který rozsudkem uvedeným v záhlaví napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Proti posledně jmenovanému rozsudku městského soudu nyní žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatel uplatnil kasační důvod, který podřadil pod § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Dle jeho názoru bylo řízení před městským soudem zmatečné, neboť chyběly podmínky řízení.

[8] Kasační stížnost a její doplnění obsahuje jedinou, avšak zásadní stížní námitku. Stěžovatel tvrdí, že není pasivně věcně legitimován ve smyslu § 69 s. ř. s., a zastává názor, že působnost přešla na Generální finanční ředitelství, a to na základě § 50 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném v době rozhodné; § 264 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“); § 114 odst. 1 téhož zákona; § 1 odst. 3 zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o územních finančních orgánech“); § 19 odst. 1 a 2 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční správě“); a § 20 odst. 1 a 2, § 7 písm. a) a § 4 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

[9] Stěžovatel taktéž podotkl, že městský soud při jednání ve věci dne 16. 1. 2014 jednal s Generálním finančním ředitelstvím, přesto ho ani poté jako žalovaného neoznačil. V tomto kontextu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2014, č. j. 8 Afs 77/2013 – 30, a zdůraznil, že nesprávné označení žalovaného v záhlaví rozsudku nemůže být zjevnou nesprávností či chybou v psaní, kterou by bylo možné odstranit postupem podle § 54 odst. 4 s. ř. s. Žalovanému totiž svědčí postavení účastníka řízení a s tím související práva a povinnosti. Podstatné také je, že se mu v případě zrušení rozhodnutí věc vrací k dalšímu řízení. Pokud tedy soud s někým, kdo žalovaným není, jako se žalovaným jedná, je řízení zatíženo vadou, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

[10] Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil.

pokračování

III. Vyjádření žalobkyně

[11] Žalobkyně upozornila na skutečnost, že stěžovatel v kasační stížnosti přebíral část argumentace z uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu. Tato judikatura nicméně není dle žalobkyně případná, neboť věci mají odlišný (opačný) skutkový základ. V citované věci totiž soud jednal na straně žalované s jiným subjektem, než který rozhodnutí vydal, a to z důvodu reorganizace daňové správy. V tomto řízení se však stěžovatel paradoxně domáhá toho, aby bylo jednáno s jiným správním orgánem, přestože napadené rozhodnutí vydal on.

[12] Na uvedené žalobkyně navázala odkazem na § 19 odst. 4 zákona o finanční správě. Vzhledem k tomu, že řízení o odvolání nebylo doposud skončeno, má jej dokončit stěžovatel. On jej zatížil nezákonným rozhodnutím.

[13] Z uvedených důvodů žalobkyně uzavřela, že městský soud správně jednal právě se stěžovatelem, a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal jí právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání, vyžadované podle zvláštních předpisů pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2, věta za středníkem, s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Stěžovatel tvrdí, že řízení před městským soudem bylo zmatečné, neboť není pasivně věcně legitimovaný (správně se jedná o procesní, nikoliv věcnou legitimaci, pozn. Nejvyššího správního soudu). Formálně tento důvod podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[16] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[17] Nejvyšší správní soud již v minulosti dovodil, že jedná-li soud jako se žalovaným s někým, kdo jím ve skutečnosti není, je soudní řízení zatíženo vadou, která nepochybně bude mít za následek nezákonnost soudního rozhodnutí (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, č. j. 6 Ads 39/2012 – 24, nebo ze dne 16. 4. 2014, č. j. 8 Afs 77/2013 – 30). Stěžovatelovu námitku lze tedy dle jejího obsahu podřadit pod kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. S ohledem na vyjádření žalobkyně Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že podřazení kasační námitky pod jeden z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. není pro věc podstatné. Nejvyšší správní soud není formálním označením kasačních důvodů vázán a z obsahu kasační stížnosti zcela jasně

vyplývá, že stěžovatel namítá nedostatek své pasivní procesní legitimace. Navíc se jedná o natolik závažné pochybení, že by k němu soud musel přihlédnout i z úřední povinnosti (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2004, č. j. 3 Ads 11/2004 -84, publikovaný pod č. 459/2005 Sb. NSS).

[18] Podle § 69 s. ř. s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Význam tohoto ustanovení spočívá v první řadě v tom, že v uvedeném řízení není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentním ustanovením zákona (srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS). Dále je zde pamatováno na možný přechod působnosti správního orgánu v důsledku změny zákonné úpravy, tedy na situaci, kdy správní orgán, který rozhodnutí vydal, nadále státní správu na tomto úseku nevykonává a jeho působnost přešla na správní orgán jiný. Ustanovení § 69 s. ř. s. tak upravuje specifický případ procesního nástupnictví, odlišný od úpravy obsažené v § 107 a § 107a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Důsledkem výše uvedeného je, že dojde-li k přechodu působnosti správního orgánu, soud musí jednat jako se žalovaným s tím správním orgánem, na který působnost přešla (tedy právním nástupcem původního správního orgánu).

[19] Stěžovatel tvrdí, že tato situace nastala a místo něj je pasivně legitimováno Generální finanční ředitelství. Nejvyšší správní soud se s jeho názorem ztotožňuje.

[20] Dne 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon o finanční správě, kterým byl zrušen zákon o územních finančních orgánech a dosavadní struktura územních finančních orgánů byla nahrazena soustavou orgánů finanční správy. Nově byla určena i jejich působnost. Nejvyšší správní soud nepovažuje za účelné podrobně popisovat celý procesní vývoj ve věci žalobkyně; jeho zásadní body jsou ostatně uvedeny výše. Vzhledem k tomu, že však došlo ke komplexní reorganizaci soustavy správních orgánů na úseku daňové správy, došlo k přechodu působnosti všech správních orgánů, které ve věci doposud rozhodovaly. Proto je třeba řešit otázku pasivní legitimace žalovaného postupně.

[21] Finanční úřad Brno I byl spolu s ostatními finančními úřady zrušen na základě § 19 odst. 1 zákona o finanční správě. Působnost finančních úřadů zřízených podle tohoto zákona je podle jeho § 8 odst. 2 vázána na územní působnost vyšších samosprávních celků, jejichž název je obsažen v názvu finančního úřadu. Působnost Finančního úřadu Brno I tak přešla na Finanční úřad pro Jihomoravský kraj. O odvolání proti jeho rozhodnutí by podle § 114 odst. 1 daňového řádu ve spojení s § 7 písm. a) zákona o finanční správě rozhodovalo Odvolací finanční ředitelství. Týž orgán by podle § 123 odst. 1 daňového řádu provedl přezkumné řízení. Vzhledem k tomu, že podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o finanční správě vykonává působnost správního orgánu nejbližší nadřízeného Odvolacímu finančnímu ředitelství právě Generální finanční ředitelství, podle citovaných ustanovení rozhoduje také o odvolání proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství.

[22] Nadto nelze přehlédnout přechodná ustanovení zákona o finanční správě. Podle jeho § 20 odst. 2 jsou-li v rozhodnutích nebo osvědčeních vydaných při správě daní nebo ve správním řízení uvedeny ministerstvo nebo územní finanční orgány, rozumí se jimi ministerstvo nebo orgány finanční správy, příslušné ode dne nabytí účinnosti zákona.

pokračování

[23] Ze všech uvedených důvodů je k rozhodnutí o odvolání, které vydalo dne 8. 1. 2002 Finanční ředitelství v Brně, č. j. 22/2002/FŘ/130, příslušné Generální finanční ředitelství.

[24] Na tomto závěru nic nemění ani § 19 odst. 4 zákona o finanční správě, podle kterého řízení a postupy, které přede dnem nabytí účinnosti zákona o finanční správě nebyly ministerstvem ukončeny, dokončí ministerstvo i v případech, kdy jeho působnost přechází ode dne nabytí účinnosti téhož zákona na orgány finanční správy. Toto ustanovení je totiž třeba vyložit tak, že ministerstvo (stěžovatel) dokončí jen ta řízení, která nebyla před účinností zákona o finanční správě pravomocně ukončena. Nejvyšší správní soud neshledal důvod, pro který by měl vyložit pojem *řízení, která nebyla ukončena* jinak než *řízení, která nebyla pravomocně ukončena*. Opačný výklad by měl za následek, že soud by musel již v průběhu řízení předjímat jeho výsledek a podle toho určit osobu žalovaného. Takový výklad by však vedl k absurdním a nepřipustným důsledkům, neboť soud by musel rozlišit, kdo je účastníkem řízení na straně žalovaného, podle výsledku řízení ve věci samé. Ustanovení § 19 odst. 4 zákona o finanční správě se proto nevztahuje na situace, kdy správní soud zruší pravomocné rozhodnutí správního orgánu a vrátí mu věc k dalšímu řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 Afs 48/2013 – 31).

[25] Městský soud pochybil, pokud ve věci jednal jako se žalovaným se stěžovatelem, přestože jeho působnost přešla na Generální finanční ředitelství ve smyslu § 69 s. ř. s. Tento postup navíc nijak neodůvodnil. Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje, že jedná-li soud jako se žalovaným s někým, kdo jím ve skutečnosti není, je soudní řízení zatíženo vadou, která má nepochybně za následek nezákonnost soudního rozhodnutí. Žalovanému totiž svědčí postavení účastníka řízení a s tím související práva a povinnosti. V řízení hájí věcnou správnost a zákonnost rozhodnutí, k čemuž v průběhu řízení využívá svá procesní práva. Pokud s ním jako s účastníkem není jednáno, pochopitelně nemůže svá procesní práva realizovat ani dostát svým povinnostem.

[26] Řízení před městským soudem bylo ovšem specifické tím, že v určitém úseku řízení městský soud s Generálním finančním ředitelstvím jednal. Při zahájení řízení (žaloba byla podána dne 16. 2. 2010), byl ještě pasivně procesně legitimovaný stěžovatel. K přechodu působnosti došlo až v průběhu řízení a teprve poté bylo nařízeno první jednání ve věci (na den 16. 1. 2014). Městský soud po celou dobu zasílal veškeré písemnosti žalovanému, včetně předvolání na jednání (č. l. 56 soudního spisu), nicméně na jednání samotném jednal s Generálním finančním ředitelstvím, za které se dostavila jeho pověřená zaměstnankyně (protokol o jednání a pověření zaměstnankyně jsou založeny na č. l. 57 až 59 soudního spisu). Později se ve věci konalo jednání, na kterém byl pouze vyhlášen rozsudek.

[27] Paradoxní tedy je, že pasivně legitimované Generální finanční ředitelství přesto mělo možnost uplatnit svá práva během jednání ve věci. To, že městský soud za účastníka řízení považoval stěžovatele, však v žádném případě nelze pominout. V záhlaví napadeného rozsudku byl jako žalovaný označen stěžovatel a jemu byl rozsudek doručován. Jak již bylo uvedeno výše, žalovanému svědčí postavení účastníka řízení. Dále podle § 78 odst. 4 a 5 s. ř. s. zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc vrací žalovanému k dalšímu řízení a v rozsudku uvede právní názor, kterým je žalovaný v dalším řízení vázán. Městský soud tedy vrátil věc k řízení správnímu orgánu, který ve věci pro nedostatek působnosti nemůže rozhodnout, a týž orgán zavázal svým právním

názorem. Tímto postupem zatížil řízení zcela zásadní vadou, která vede k nezákonnosti rozsudku.

[28] Nejvyšší správní soud dodává, že do doby posouzení pasivní procesní legitimace jednal jako se žalovaným s Ministerstvem financí, které podalo kasační stížnost. Městský soud však bude v dalším řízení jednat na straně žalované s Generálním finančním ředitelstvím a bude dbát na to, aby mu byla zaručena všechna jeho procesní práva, která účastníku řízení přísluší.

V. Závěr a náklady řízení

[29] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[30] V novém rozsudku městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. dubna 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu