ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobkyně: Mgr. D. K.,** zastoupené JUDr. Jaromírem Hanušem, advokátem se sídlem Kosmova 20, Ostrava, proti **žalovanému: Finanční úřad v Havířově,** se sídlem Myslbekova 2, Havířov - Podlesí, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2008, č. j. 87283/08/370941/4433, ve věci žádosti o odklad výkonu rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2009, č. j. 22 Ca 64/2009 - 60,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2009, č. j. 22 Ca 64/2009 - 60, **se ve výroku II. a III. zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) domáhá zrušení výroku II. výše uvedeného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí Finančního úřadu v Havířově (dále jen „žalovaný“) ze dne 18. 9. 2008, č. j. 87283/08/370941/4433. Tímto rozhodnutím žalovaný nevyhověl námitce stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2008, č. j. 19621/08/370941/4433, kterým nevyhověl její žádosti o odklad výkonu rozhodnutí prodejem nemovitostí vedeného Okresním soudem v Karviné, pobočka Havířov, pod sp. zn. 39E 1227/98.

Krajský soud v napadeném usnesení k výroku II., tj. k odmítnutí žaloby stěžovatelky ve vztahu k přezkumu rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2008, č. j. 87283/08/370941/4433, uvedl, že toto rozhodnutí, jakož i rozhodnutí ze dne 22. 2. 2008, č. j. 19621/08/370941/4433, jsou rozhodnutími, která spadají do oblasti výkonu práva, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto. V souvislosti s tím zdůraznil, že do hmotněprávní sféry stěžovatelky bylo zasaženo rozhodnutím o výši daňového nedoplatku na spotřební dani za rok 1992, nikoli však výše uvedenými rozhodnutími žalovaného. Podle krajského soudu tak rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2008, č. j. 87283/08/370941/4433, postrádá v § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), předpokládaný právní obsah rozhodnutí, které lze napadnout žalobou ve správním soudnictví. Krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., neboť je rozhodnutím dočasného charakteru, a jako takové je vyloučeno ze soudního přezkumu. Krajský soud dále uvedl, že přestože oběma rozhodnutími žalovaného bylo o žádosti stěžovatelky o odklad výkonu rozhodnutí prodejem nemovitostí rozhodnuto negativně, bylo jimi rozhodnuto o skutečnosti, která by v případě pozitivního rozhodnutí pouze dočasně upravovala poměry stěžovatelky.

Pro úplnost krajský soud podotkl, že skutečnost, že řízení o výkonu rozhodnutí je vedeno u Okresního soudu v Karviné, pobočky Havířov, v němž žalovaný vystupuje jako navrhovatel, vyvolává pochybnost o pravomoci žalovaného napadené rozhodnutí, i jemu předcházející rozhodnutí ze dne 22. 2. 2008, vydat. Nicméně podle judikatury Nejvyššího správního soudu lze přistoupit k vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu podle § 76 odst. 2 s. ř. s. pouze za předpokladu, že žaloba směřující proti takovému rozhodnutí je vůbec způsobilá soudní přezkum vyvolat. Krajský soud proto vzhledem k výše uvedenému konstatoval, že se v daném případě nicotností napadeného rozhodnutí nemůže, pro nezpůsobilost rozhodnutí vyvolat soudní přezkum, zabývat.

Proti výroku II. napadeného usnesení podala stěžovatelka kasační stížnost. Jako důvod kasační stížnosti uvádí důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Konkrétně je stěžovatelka přesvědčena, že napadené rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné v soudním řízení, a to z důvodu, že je způsobilé zasáhnout do její majetkové sféry, jak vyplývá z § 65 s. ř. s. Dle stěžovatelky soud chybně posoudil napadené rozhodnutí jako rozhodnutí předběžné povahy. Naopak je názoru, že předmětné rozhodnutí o námitkách není rozhodnutím, které by bylo lze podřadit pod § 70 s. ř. s., neboť jej není možno považovat za rozhodnutí upravující předběžně či dočasně poměry osob ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, na který se krajský soud odvolává. V daném případě totiž bylo o námitkách rozhodnuto s konečnou platností, a proto předmětné rozhodnutí nesplňuje jeden ze znaků rozhodnutí předběžné povahy. Stěžovatelka má za to, že se krajský soud nevypořádal se žalobními námitkami, když žalobu odmítl, a navíc

odkázal na nepřiléhavý nález Ústavního soudu. Usnesení krajského soudu je proto rovněž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Na závěr stěžovatelka uvedla, že se cítí být krácena na svých právech jednáním správce daně. Dle stěžovatelky totiž „neexistuje žádný exekuční titul, který by opravňoval správce daně nezákonně dodatečně stanovenou spotřební daň vybrat."

Ve světle předestřeného stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud z obsahu kasační stížnosti zjistil, že stěžovatelka kasační stížnost podává z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. V této souvislosti však zdejší soud podotýká, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, z povahy věci jsou stěžovatelčina tvrzení podřaditelná pouze pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí o odmítnutí žaloby (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem, jakož i otázka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přitom shledal kasační stížnost důvodnou. Při rozhodování vycházel z níže uvedených úvah.

Nejprve se zdejší soud zabýval otázkou přezkoumatelnosti a srozumitelnosti usnesení krajského soudu, přičemž vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaného pod č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaného pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaného pod č. 689/2005 Sb. NSS. Takové vady napadeného usnesení neshledal. Navíc neshledal ani žádné jiné vady řízení, kterými je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 povinen se zabývat i z úřední povinnosti, tj. i v případě, že takové vady nejsou v rámci kasační stížnosti namítány.

Proto se zdejší soud zaměřil na stěžejní námitku kasační stížnosti, která se týká splnění zákonných podmínek pro odmítnutí žaloby krajským soudem podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. z důvodu nepřípustnosti návrhu, s odůvodněním, že se v posuzované věci jednalo o nepřípustnou žalobu ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s.,

neboť ta směřovala proti rozhodnutí vyloučenému ze soudního přezkumu pro jeho předběžnou povahu ve smyslu § 70 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Jinými slovy řečeno bylo nutno posoudit, zda lze rozhodnutí žalovaného o nevyhovění žádosti o odklad výkonu rozhodnutí považovat za rozhodnutí vyloučené ze soudního přezkumu z důvodu jeho předběžného charakteru.

Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřípustná, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

Podle § 70 písm. b) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy.

Posouzením, co se rozumí rozhodnutím předběžné povahy, se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54. V citovaném rozsudku je uvedeno, že „*o rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., se jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Je tedy vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné*“.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tak navázal na právní názor vyslovený v rozsudku téhož soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, dle kterého „*rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak)*“.

Zdejší soud poznamenává, že oba výše uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu vycházely z nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, dostupný na http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx, na který krajský soud ve svém usnesení odkazoval.

Ze shora uvedených rozsudků Nejvyššího správního soudu vyplývá, že aby bylo možno určité rozhodnutí považovat za rozhodnutí předběžné povahy, je mimo jiné nutno, aby takové rozhodnutí bylo vydáno v již zahájeném řízení o

vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Podmínkou předběžného rozhodnutí je tedy existence možnosti jeho přezkoumání v rámci následného konečného rozhodnutí. Tato podmínka odpovídá výše uvedenému procesnímu znaku rozhodnutí předběžné povahy, jak ji vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že v nyní posuzované věci žádná taková možnost přezkumu rozhodnutí žalovaného není. Naopak se v dané věci jedná o řízení, konkrétně o žádosti o odklad exekuce, ve kterém jsou nevyhovující rozhodnutí rozhodnutími konečnými, tzn. že se po jejich vydání již žádné další konečné rozhodnutí nevydává. Vzhledem k právě uvedenému zdejší soud konstatuje, že v nyní projednávané věci není splněna jedna z nezbytných podmínek, za nichž lze konkrétní rozhodnutí za rozhodnutí předběžné povahy považovat.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvádí, že byl-li by krajský soud důsledný při aplikaci citovaných podmínek pro uznání rozhodnutí za rozhodnutí předběžné povahy, které mu byly z judikatury Ústavního a Nejvyššího správního soudu známy, jak je patrno z napadeného usnesení, dospěl by ke stejnému závěru jako zdejší soud. Z napadeného usnesení je však zřejmé, že krajský soud aplikoval jen část vymezených podmínek. Při splnění jedné z nich, aniž by se zabýval těmi ostatními, posoudil rozhodnutí žalovaného jako rozhodnutí předběžné povahy. Právě uvedené vyplývá z odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu, v němž ve vztahu k posuzování splnění výše uvedených kritérií pro rozhodnutí předběžné povahy pouze uvedl, že „v posuzované věci jsou podle názoru krajského soudu napadené rozhodnutí ze dne 18. 9. 2008, č. j. 87283/08/370941/4433, a jakož i jemu předcházející rozhodnutí ze dne 22. 2. 2008, č. j. 19621/08/370941/4433, rozhodnutími dočasného charakteru, neboť jimi sice bylo rozhodnuto negativně, avšak o skutečnosti (odklad výkonu rozhodnutí prodejem nemovitostí), jež by v případě pozitivního rozhodnutí pouze dočasně upravovala poměry žalobkyně“. Kritérium nezbytné existence možnosti účastníka řízení dovolat se přezkumu rozhodnutí předběžné povahy v rámci řízení o konečném rozhodnutí však vůbec při svých úvahách krajský soud nezohlednil. Přitom je nutno zdůraznit, že již sama neexistence procesního znaku rozhodnutí, jak byl definován výše, vylučuje závěr, že by se o rozhodnutí předběžné povahy mohlo jednat. Ve světle právě předestřeného se tak zdejší soud s námitkou stěžovatelky, že se v daném případě o rozhodnutí předběžné povahy nejedná, zcela ztotožňuje. Proto je nutno rozhodnutí žalovaného považovat za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., které soudnímu přezkumu podléhá. Námitka stěžovatelky je tedy v daném ohledu zcela důvodná a krajský soud byl povinen žalobu stěžovatelky meritorně projednat.

Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v daném případě byly splněny podmínky řízení a že krajský soud žalobu stěžovatelky odmítl nesprávně, je nucen usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k

dalšímu řízení ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. V následném řízení bude krajský soud povinen žalobu věcně posoudit. V souvislosti s tím se naskýtá otázka, zda pochybnosti krajského soudu o pravomoci žalovaného vydat napadené rozhodnutí ze dne 22. 2. 2008, č. j. 19621/08/370941/4433, a ze dne 18. 9. 2008, č. j. 87283/08/370941/4433, vyjádřené v předmětném usnesení, nebyly důvodné. Nabízející se otázkou nicotnosti je třeba se podle zdejšího soudu v následném řízení zabývat.

Podle § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř."), je rozhodnutí nicotné, je-li vydáno správním orgánem, který k jeho vydání nebyl vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Odstavec druhý téhož ustanovení uvádí, že nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.

Nicotností se důsledně zabývala rovněž teorie, a to proto, že nicotnost dříve nebyla legislativně definována. Jen na dokreslení zdejší soud čerpaje ze závěrů v teorii uvedených doplňuje, že za nicotný lze považovat takový správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle a případně také absolutní nedostatek formy. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat, neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srov. Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání. C. H. Beck, Praha, 2006, s. 212 an.). Nicotný akt přitom nelze měnit, proto je nicotností automaticky stiženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně, případně jej potvrzující.

V nyní posuzované věci, jak již bylo naznačeno v napadeném usnesení krajského soudu, připadá v úvahu nicotnost z důvodu vydání rozhodnutí správním orgánem (žalovaným), který vůbec neměl k rozhodování ve věci žádosti stěžovatelky o odklad předmětného výkonu rozhodnutí pravomoc, resp. věcnou příslušnost, když toto řízení o výkonu rozhodnutí probíhalo u Okresního soudu v Karviné, pobočka Havířov, pod sp. zn. 39E 1227/98. Krajský soud je v dalším řízení povinen se touto otázkou podrobně zabývat a své závěry řádně odůvodnit. Dospěje-li krajský soud k závěru, že jeho pochybnosti byly oprávněné, tj. že se v daném případě skutečně jedná o nicotná rozhodnutí žalovaného, potom je na místě

postupovat v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s., podle kterého *zjistí-li soud, že rozhodnutí správního orgánu trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.*

Ve vztahu k námitce stěžovatelky, že se cítí být krácena na svých právech jednáním správce daně a že „neexistuje žádný exekuční titul, který by opravňoval správce daně nezákonně dodatečně stanovenou spotřební daň vybrat“, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se v daném řízení jednalo o přezkum rozhodnutí žalovaného ve věci žádosti o odklad exekuce, a námitka neexistence exekučního titulu je zcela mimo věcný obsah přezkumu předmětného řízení.

Nejvyšší správní soud tedy z výše uvedených důvodů napadené usnesení ve výroku II. a III. zrušil a věc vrátil krajskému soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s., přičemž tento soud je v dalším řízení podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 2 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 21. prosince 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu