

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Si Duong Van,** se sídlem Boleslavská 10, Luštěnice, zastoupený JUDr. Jiřím Stránským, advokátem se sídlem Jandova 8, Praha 9, proti žalovanému: **Generální finanční ředitelství,** se sídlem Lazarská 15/7, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2018, č. j. 13920/18/7700-30133-711462, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2018, č. j. 30 Af 44/2018 - 34,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2018, č. j. 30 Af 44/2018 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Usnesení krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí

[1] Usnesením ze dne 16. 5. 2018, č. j. 30 Af 44/2018 - 34, rozhodl Krajský soud v Brně (dále i „krajský soud“), že věc žalobce se podle § 7 odst. 2 a 5 s. ř. s. postupuje Městskému soudu v Praze (dále i „městský soud“). V předmětné věci se žalobce domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým se žalovaný ztotožnil se závěry Odvolacího finančního ředitelství, že v dané věci nebyly naplněny podmínky pro povolení obnovy řízení podle § 117 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).

[2] Krajský soud v odůvodnění svého usnesení odkázal na § 117 a násl. daňového řádu a konstatoval, že řízení o povolení obnovy je úzce spjato s řízením, v němž bylo vydáno

původní rozhodnutí ve věci. Jeho účelem je náprava vadně zjištěného skutkového stavu, objeví-li se dodatečně nové důkazní prostředky, které nemohly být dříve bez zavinění obou stran zúčastněných na řízení uplatněny, případně dojde-li ke zpochybnění použitých důkazních prostředků z hlediska jejich legality či k následné změně v posouzení předběžné otázky. Lze jej chápat jako pokračování řízení, v němž bylo původní rozhodnutí ve věci vydáno, neboť jeho smyslem je napravit vady spočívající v nesprávně či neúplně zjištěném skutkovém stavu, k nimž v předcházejícím řízení došlo. Dle krajského soudu tak existuje blízká souvislost a provázanost řízení o povolení obnovy, v němž bylo vydáno nyní žalobou napadené rozhodnutí, s původně vedeným exekučním řízením, v němž byl zamítnut návrh žalobce na vyloučení majetku z daňové exekuce.

[3] Krajský soud odkázal dále na závěry Nejvyššího správního soudu vyřčené v rozsudku ze dne 3. 10. 2017, č. j. 9 As 282/2017 - 41, v němž se jednalo o určení místní příslušnosti krajského soudu. Žalobou napadeno rozhodnutí správního orgánu o prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí (obdobně viz usnesení ze dne 28. 5. 2014, č. j. Nad 185/2014 - 26). V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že *„[ř]ízení o prohlášení nicotnosti lze vnímat v úzké návaznosti na řízení, v němž bylo nicotné rozhodnutí vydáno, neboť jeho smyslem je odstranit nedostatky, k nimž v předcházejícím řízení došlo. Nemělo by žádné smyslu vést řízení o prohlášení nicotnosti, pokud by vůbec nedošlo k faktickému vydání rozhodnutí, u nějž se posuzuje, zda je nicotné.*“ Krajský soud měl za to, že uvedené úvahy byly přenositelné i na jím posuzovanou věc, v níž bylo předmětem přezkumu rozhodnutí vydané v řízení o povolení obnovy dle § 117 a násl. daňového řádu.

[4] Pro úplnost krajský soud dodal, že uvedený závěr odpovídá i hlavnímu důvodu, pro nějž byl s účinností od 1. 1. 2012 novelizován § 7 odst. 2 s. ř. s., a to zájmu na rovnoměrnější rozprostření žalob u krajských soudů napříč republikou. Pokud by bylo akcentováno pojetí opačné a řízení o povolení obnovy dle § 117 a násl. daňového řádu by bylo chápáno jako ryze samostatné řízení ve věci, mohlo by to vést k tomu, že o téže daňové věci by v závislosti na fázi daňového řízení, resp. na uplatněných mimořádných opravných prostředcích, rozhodovaly – třebas i paralelně – různé krajské soudy. Současně by se zcela neodůvodněně, vzhledem k celostátní působnosti Odvolacího finančního ředitelství a právní úpravě mimořádných opravných prostředků v daňovém řádu, sbíhala u Krajského soudu v Brně většina věcí, v nichž by tyto prostředky nápravy byly aplikovány.

[5] Krajský soud proto uzavřel, že za správní orgán, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni dle § 7 odst. 2 s. ř. s., je nutné považovat Finanční úřad pro hlavní město Prahu, který v původním řízení, v jehož rámci byl návrh na obnovu řízení uplatněn, rozhodoval v prvním stupni o návrhu žalobce na vyloučení majetku z daňové exekuce.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě napadl usnesení krajského soudu jako nezákonné, neboť spočívalo v nesprávném posouzení právní otázky.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl s odkazem na § 7 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 119 odst. 1 daňového řádu, že zamítavé rozhodnutí o povolení obnovy řízení v prvním

stupni vydalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, a proto je místně příslušným soudem k projednání jeho žaloby Krajský soud v Brně.

[8] Stejně jako krajský soud odkázal stěžovatel na rozsudek ze dne 3. 10. 2017, č. j. 9 As 282/2017 - 41, v němž Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že účelem novelizovaného znění § 7 odst. 2 s. ř. s. je dosažení rovnoměrnějšího rozprostření žalob u krajských soudů napříč republikou a odbřemenění Městského soudu v Praze. Konkrétně Nejvyšší správní soud uvedl: *„Současně lze zmínit, že § 7 odst. 2 s. ř. s. byl s účinností od 1. 1. 2012 dotčen novelizací zákonem č. 303/2011 Sb. Do 31. 12. 2011 se místní příslušnost soudů ve správním soudnictví odvíjela dle § 7 odst. 2 s. ř. s. od sídla správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni, nikoli v prvním stupni, jak je tomu od 1. 1. 2012. Důvodem ke změně zákonné úpravy byl zájem na rovnoměrnějším rozprostření žalob u krajských soudů napříč republikou a odbřemenění městského soudu, v jehož obvodu (tj. v Praze) sídlí valná většina ústředních orgánů státní správy...“*

[9] Dle názoru stěžovatele je z uvedených důvodů usnesení krajského soudu zcela v rozporu se zněním i účelem § 7 odst. 2 s. ř. s. v platném znění a judikaturou Nejvyššího správního soudu, na kterou tento soud sám odkazuje. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný v podání ze dne 21. 6. 2018 uvedl pouze to, že neuplatňuje své procesní právo na vyjádření se ke kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Za nesporný lze označit skutkový stav věci, tedy že stěžovatel se domáhal svým návrhem u Finančního úřadu pro hl. m. Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 8, povolení obnovy řízení (ve věci vyloučení jeho majetku z daňové exekuce) ukončeného pravomocným rozhodnutím Odvolacího finančního ředitelství ze 14. 3. 2016, č. j. 10987/16/5100-41453-711484. Odvolací finanční ředitelství návrh stěžovatele zamítlo, a toto rozhodnutí bylo následně potvrzeno v záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaného, proti němuž podal stěžovatel dne 4. 5. 2018 žalobu ke Krajskému soudu v Brně.

[13] Jako sporná otázka vyvstala, zda je v projednávané věci správním orgánem, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., Odvolací finanční ředitelství, a místně příslušným k projednání žaloby je tedy Krajský soud v Brně, či zda je tímto orgánem Finanční úřadu pro hl. m. Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 8, a místně příslušným soudem je Městský soud v Praze.

[14] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s., *[n]estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí*

v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.

[15] Podle § 7 odst. 5 věta první s. ř. s., *[b]yl-li návrh ve věci správního soudnictví podán u soudu, který není věcně příslušný k jeho vyřízení, postoupí jej tento soud k vyřízení soudu věcně a místně příslušnému.*

[16] Podle § 119 odst. 1 daňového řádu, *[o]bnovu řízení povolí nebo nařídí správce daně, který ve věci rozhodl v posledním stupni, a neshledá-li důvod povolení obnovy, návrh zamítne.*

[17] Krajský soud založil svou úvahu o místní příslušnosti na tom, že řízení o povolení obnovy podle § 117 a násl. daňového řádu je, stejně jako řízení o prohlášení nicotnosti podle § 105 daňového řádu, úzce spjato s řízením, v němž bylo vydáno původní rozhodnutí ve věci, a proto by měl být za správní orgán, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., považován Finanční úřadu pro hl. m. Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 8.

[18] Nejvyšší správní soud se však s uvedeným názorem krajského soudu neztotožnil. Obnova řízení podle § 117 a násl. daňového řádu je v tomto právním předpisu rozdělena na dvě relativně svébytná, zároveň navazující řízení, a to na řízení o povolení nebo nařízení obnovy řízení a na samotnou obnovu řízení, v níž je vydáno nové rozhodnutí.

[19] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že „*v řízení o povolení obnovy správce daně nezkoumá, zda rozhodnutí vydané v původním daňovém řízení je v souladu se zákonem nebo zda rozhodnutí předchází úplné zjištění skutkového stavu věci. Správce daně se může zabývat toliko otázkami vymezenými v zákoně o správě daní a poplatků; zkoumá tedy jen, zda byly pro povolení obnovy řízení splněny taxativně stanovené podmínky. V daném případě bylo tedy jeho povinností zkoumat pouze to, zda vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně uplatněny již dříve v řízení a zda současně mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí. Přitom pojem „nové skutečnosti" je nutno chápat tak, že může jít jen o skutečnosti v době rozhodování již existující, které nově vyšly najevo a v době rozhodování i přes svoji existenci nebyly známy poplatníkovi, ani správci daně, a proto nemohly být žádným způsobem využity. Mohly však vyjít najevo i nové důkazy, které subjekt neměl v rozhodné době k dispozici, které však potvrzují, nebo mohou prokazovat jím uváděné skutečnosti. Musí se však jednat o takový nový důkaz, který dodatečně umožňuje prokázat již dříve tvrzené skutečnosti.*" (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2006, č. j. 1 Afs 36/2006 – 86, ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Afs 64/2009 – 64). Ačkoliv se uvedené závěry vztahují k zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který předcházel daňovému řádu, s ohledem na téměř totožnou úpravu v obou zákonech jsou vztahovatelné i k nynější úpravě (srov. v širších souvislostech rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, č. j. 7 Afs 90/2013 – 42, a ze dne 9. 12. 2015, č. j. 7 Afs 128/2015 - 28).

[20] Řízení o povolení či nařízení obnovy podle § 117 a násl. daňového řádu je tedy, na rozdíl od řízení o prohlášení nicotnosti podle § 105 daňového řádu, řízením, které nemá úzkou souvislost s původním řízením. Jeho „předmětem" není přezkoumávané rozhodnutí v úzkém slova smyslu, jak je tomu u zkoumání, zda takové rozhodnutí je, či není nicotné,

nýbrž to, zda jsou dány důvody k opětovnému „otevření“ řešení věci původním rozhodnutím již vyřešené. Správce daně, který rozhodoval v původním řízení v posledním stupni (§ 119 odst. 1 daňového řádu), totiž zkoumá v řízení o povolení či nařízení obnovy, zda jsou splněny podmínky pro povolení či nařízení obnovy podle § 117 odst. 1 daňového řádu, či ne. Tento správce daně však nerozhoduje o věci samé, o niž se jednalo v onom původním řízení.

[21] Krajským soudem uvedená judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se řízení o prohlášení nicotnosti proto není aplikovatelná na projednávaný případ.

[22] Ke vznesenému argumentu ohledně účelu novelizace § 7 odst. 2 s. ř. s. zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, Nejvyšší správní soud dodává následující. V důvodové zprávě k citovanému zákonu je akcentováno, že „*[z]ásada, podle které je k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu místně příslušný (nejde-li o některou ze zákonem stanovených výjimek) krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni, v praxi způsobuje, že je takovými žalobami nejzatíženější Městský soud v Praze. Mimo přezkoumávání rozhodnutí, které vydal Magistrát hlavního města Prahy, jakož i rozhodnutí správních úřadů hlavního města Prahy, přezkoumává i rozhodnutí ústředních orgánů státní správy se sídlem v Praze (protože na něj přešla dosavadní působnost Vrchního soudu v Praze), a kromě toho přezkoumává i rozhodnutí krajských úřadů Středočeského kraje, jež mají sídlo v Praze. Při takto stanovené místní příslušnosti pro řízení před správními soudy dochází k nerovnoměrnému nápadu u jednotlivých soudů (především u Městského soudu v Praze a u Krajského soudu v Praze). S tím stále naléhavěji vyvstává otázka průtahů v řízení a práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. Jelikož v Praze sídlí, s výjimkou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Energetického regulačního úřadu, všechny ústřední orgány státní správy, Městský soud v Praze rozhoduje o typově nejsložitějších věcech v porovnání s ostatními krajskými soudy, a mimo to ještě musí řešit agendu, která by správně měla napadat u Krajského soudu v Praze, jelikož řada středočeských institucí má sídlo v obvodu Prahy. Tyto okolnosti mají samozřejmě vliv i na celkový objem tzv. nedodělků, tedy věcí, které nejsou pravomocně skončeny. Celkový podíl nedodělků u Městského soudu v Praze (agenda Ca - přezkum správních rozhodnutí) činí za rok 2008 67,3% ze všech nedodělků v soudním řízení správním a za rok 2009 již 72%.*“. A dále tato zpráva uvádí, že „*[o]dbřemenění Městského soudu v Praze by se mělo projevit ve zkrácení neuspokojivé délky řízení před tímto soudem (která je v některých agendách několikanásobná oproti jiným krajským soudům) a odstranění průtahů v řízení, které mohou být v rozporu s právem na spravedlivý proces zaručeným čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jelikož je Městský soud zatížen nejvíc ze všech krajských soudů a rozhoduje o nejsložitějších agendách, odráží se to i na délce řízení. Z hlediska budoucího vývoje je tento stav neudržitelný, jelikož každoročním nárůstem počtu podání u Městského soudu se bude prodlužovat nejenom délka řízení, ale bude narůstat i celkový počet nedodělků.*“. Z uvedeného tedy plyne, že záměrem zákonodárce nebylo odbřemenění krajských soudů obecně, jak naznačuje Krajský soud v Brně, ale jednoznačné odbřemenění Městského soudu v Praze, na nějž dopadala předchozí úprava takovým způsobem, že neúměrně prodlužovala délku řízení před tímto soudem.

[23] Nejvyšší správní soud přiznává, že nynější úprava může z hlediska určování místní příslušnosti dopadnout na Krajský soud v Brně jeho vyšším zatížením. Může též způsobit i

jisté obtíže, bude-li se vést ve správním soudnictví souběžně jednak řízení o žalobě proti původnímu rozhodnutí druhoinstančního správce daně (místně příslušný je zde soud dle sídla prvoinstančního správce daně), jednak o žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto ve věci povolení obnovy řízení ve vztahu k tomuto původnímu rozhodnutí (místně příslušný bude soud dle sídla zde prvoinstančního, v původním řízení však odvolacího správce daně, tedy velmi často jiný krajský soud). Není však úlohou Nejvyššího správního soudu tyto problémy řešit, zejména jde-li o otázky kompetenční (viz podobný argument v bodě 61 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015 - 38, č. 3450/2016 Sb. NSS), výkladem právní úpravy ohledně místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s. způsobem, který by výrazně abstrahoval od doslovného znění relevantních zákonných ustanovení a dal přednost dosažení výše uvedených dílčích účelů (nezatížit Krajský soud v Brně a nezkomplikovat případně řízení ve správním soudnictví týkající se aktů správce daně, jež by mohla být vskutku vedena současně u více soudů). Oba výše uvedené dílčí problém jsou řešitelné řádným výkonem státní správy soudů či řádnou komunikací soudů mezi sebou (i v rámci jednoho krajského soudu by takto musely, v závislosti na konkrétních pravidlech rozvrhu práce, mezi sebou komunikovat různé soudní senáty, aby zkoordinovaly dvě řízení fakticky spolu úzce související).

[24] Jak vyplývá z výše uvedeného, Krajský soud v Brně založil své rozhodnutí na dobře promyšlené, avšak při celkovém zhodnocení méně přesvědčivé právní úvaze, že řízení o povolení obnovy je obdobně související jako řízení o prohlášení nicotnosti podle § 105 daňového řádu s původním řízením. Nesprávně tak vyhodnotil, že správním orgánem, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., byl Finanční úřadu pro hl. m. Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 8. Protože tímto orgánem byl Odvolací finanční úřad, místně příslušným podle § 7 odst. 2 s. ř. s. byl právě Krajský soud v Brně.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud dospěl ze všech shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[26] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta 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 31. října 2018

pokračování

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu