

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **J. J.**, zast. Mgr. Jakubem Hajdučíkem, advokátem se sídlem Sluneční náměstí 2588/14, Praha 5, proti žalovanému: **Generální finanční ředitelství**, se sídlem Lazarská 15/7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2016, čj. 115994/16/7700-30133-711462, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2018, čj. 62 Af 12/2017-51,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2018, čj. 62 Af 12/2017-51, **se ruší**.

II. Rozhodnutí Generálního finančního ředitelství ze dne 18. 8. 2016, čj. 115994/16/7700-30133-711462, **je nicotné**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Dne 15. 2. 2007 vydal Finanční úřad pro Prahu 3 exekuční příkaz srážkami ze mzdy k vymožení žalobcových nedoplatků na dani ve výši 9 005 148 Kč. Dne 26. 5. 2010 rozhodl Finanční úřad pro Prahu 3 na návrh žalobce o částečném zastavení řízení. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. Rozhodnutím ze dne 29. 11. 2010 Finanční úřad pro hl. m. Prahu rozhodl o změně části odvoláním napadeného rozhodnutí. Žalobce následně podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 23. 4. 2015, čj. 8 Af 7/2011-40, rozhodnutí Finančního ředitelství pro hl. m. Prahu ze dne 29. 11. 2010 zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[2] V mezidobí v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, finanční ředitelství ke dni 1. 1. 2013 zanikla a jejich nástupcem se stalo Odvolací finanční ředitelství. Po rozhodnutí Městského soudu v Praze proto o věci rozhodovalo Odvolací finanční ředitelství, které rozhodnutím ze dne 12. 2. 2016 zastavilo řízení podle § 106 odst. 1 písm. f) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, jelikož se řízení stalo bezpředmětným. V daném případě si totiž žalobce zvolil ke své ochraně více prostředků. Kromě návrhu na částečné zastavení daňové exekuce podal také námitku proti exekučnímu příkazu. Řízení o podané námitce skončilo rozhodnutím Finančního úřadu pro hl. m. Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 3, ze dne 8. 10. 2013, kterým správce daně daňovou exekuci zcela zastavil.

[3] Proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 12. 2. 2016 podal žalobce odvolání. Rozhodnutím ze dne 18. 8. 2016 Generální finanční ředitelství (žalovaný v nyní posuzované věci) odvolání zamítlo a napadené rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství potvrdilo.

[4] Žalobce se bránil žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Usnesením ze dne 19. 12. 2016 Městský soud v Praze postoupil věc Krajskému soudu v Brně. Podle jeho názoru totiž v souladu s § 7 odst. 2 s. ř. s. vydalo v nynější kauze rozhodnutí v prvním stupni Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 5. 12. 2018, čj. 62 Af 12/2017-51, žalobu zamítl. V rozsudku se nejprve zabýval části žaloby, ve které žalobce napadl místní příslušnost soudu k řízení o žalobě. Poznamenal, že se mohl žalobce bránit již žalobou proti usnesení o postoupení věci. Žalobní námitku však věcně vypořádal. Uzavřel, že je v souladu s § 7 odst. 2 s. ř. s. místně příslušným soudem. Ve zbytku rozsudku se krajský soud zabýval tím, zda postupovalo Odvolací finanční ředitelství správně, pokud zastavilo řízení, aniž současně rozhodlo o zrušení původně přezkoumávaného rozhodnutí o částečném zastavení řízení ze dne 26. 5. 2010.

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. Podstatou jeho argumentace je nesouhlas s posouzením místní příslušnosti soudu k rozhodnutí o žalobě. V prvním stupni rozhodl Finanční úřad pro Prahu 3, a to rozhodnutím o částečném zastavení řízení ze dne 26. 5. 2010. Odvolací finanční ředitelství rozhodovalo až v druhém stupni na základě odvolání stěžovatele. Žalovaný pak rozhodl v tomto specifickém řízení až ve třetím stupni. Podotýká, že věcí ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. je v daném případě exekuční řízení proti jeho osobě, resp. rozhodnutí o částečném zastavení řízení ze dne 26. 5. 2010. Příslušným soudem k rozhodnutí kauzy byl Městský soud v Praze. Krajskému soudu chyběla kompetence o žalobě rozhodnout a jeho rozhodnutí je proto nezákonné.

[6] Rozsudek krajského soudu v otázce místní příslušnosti nadto stěžovatel považuje za nepřezkoumatelný. Krajský soud uvedl, že měl stěžovatel námitku vady místní příslušnosti uplatnit již v kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze o postoupení věci, čj. 9 Af 74/2016-14, přesto se však touto žalobní námitkou meritorně zabýval. Kasační stížnost proti usnesení o postoupení je podle stěžovatele nepřípustná, jelikož se tímto rozhodnutím pouze upravuje vedení řízení ve smyslu § 103 odst. 3 písm. c) s. ř. s.

pokračování

[7] Žalovaný se ve vyjádření ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Poukazuje na to, že proti usnesení o postoupení je podle konstantní judikatury přípustná kasační stížnost.

[8] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Shledal přitom vady, jimiž se musel zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Jedinou kasační námitkou stěžovatele je zpochybnění místní příslušnosti Krajského soudu v Brně.

[11] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. platí, že je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni. Otázku své příslušnosti zkoumá soud jako jednu z podmínek řízení. Mezi zkoumáním věcné a místní příslušnosti však existuje rozdíl v tom, kdy v průběhu procesu k němu může docházet. Rozdílné jsou i důsledky tohoto zkoumání. Věcnou příslušnost (§ 7 odst. 1 a 4 s. ř. s.) zkoumá soud *kdykoli* za řízení (přičemž platí, že pro její posouzení jsou vždy určující okolnosti, které zde byly při zahájení řízení). Otázku věcné příslušnosti krajského soudu je povinen zkoumat z úřední povinnosti i sám NSS. Nedostatek věcné příslušnosti totiž způsobuje zmatečnost řízení [srov. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Naopak místní příslušnost (§ 7 odst. 2 a 3 s. ř. s.) zkoumá soud jen na začátku řízení. V určitém okamžiku je případný nedostatek místní příslušnosti zhojen. Pokud soud v rámci těchto časových bodů procesu nevysloví svou nepříslušnost, nemůže tak již následně učinit; to znamená, že musí věc projednat a rozhodnout o ní, i když podle zákonných pravidel není jeho místní příslušnost dána. Nedostatek místní příslušnosti, nebyl-li soudem shledán, ani účastníkem namítnut ve smyslu § 7 odst. 6 s. ř. s., rovněž (na rozdíl od nedostatku věcné příslušnosti) nezpůsobuje zmatečnost řízení, k níž je v rámci kasačního přezkumu NSS povinen přihlížet z úřední povinnosti (srov. naposledy usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, čj. Nad 99/2018-75, č. 3821/2019 Sb. NSS, body 37-40).

[12] V nynější věci Městský soud v Praze, u kterého stěžovatel podal žalobu, usnesením ze dne 19. 12. 2016, čj. 9 Af 74/2016-14, shledal svou místní nepříslušnost a věc postoupil Krajskému soudu v Brně. V poučení tohoto usnesení výslovně uvedl, že proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost. Stěžovatel však kasační stížnost nepodal, místo toho jen přípisem ze dne 9. 1. 2017 vyzval Krajský soud v Brně, aby svou místní příslušnost popřel podle § 7 odst. 5 s. ř. s. To však Krajský soud v Brně neučinil, namísto toho věc rozhodl.

[13] NSS podotýká, že pečlivě vážil, zda snad přípis stěžovatele ze dne 9. 1. 2017 není materiálně kasační stížností. Tak tomu ovšem není, ostatně stěžovatel to ani v nynější kasační stížnosti netvrdí. Svůj postup vysvětluje tím, že proti usnesení o postoupení věci prý není přípustná kasační stížnost, neboť se tímto usnesením jen upravuje vedení řízení ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. Tento závěr však není správný. Proti usnesení o postoupení věci místně příslušnému soudu je samozřejmě kasační stížnost přípustná. Jde totiž o rozhodnutí, které řeší otázku podmínek řízení a jež má ve svém důsledku dopad i

na uplatnění zásady zákonného soudce. Nejde proto o rozhodnutí podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s., kterým se pouze upravuje vedení řízení (shodně srov. již usnesení ze dne 21. 12. 2007, čj. Nad 22/2007-101, a navazující ustálenou judikaturu). O tom byl ostatně stěžovatel v usnesení čj. 9 Af 74/2016-14 výslovně poučen, tohoto poučení však nedbal a nyní u NSS prosazuje svůj opačný (nesprávný) právní názor.

[14] Pokud ovšem stěžovatel nepodal proti usnesení o postoupení věci kasační stížnost, má to pro možnou úspěšnost námitky místní nepříslušnosti teprve v řízení o kasační stížnosti ve věci samé fatální následky. Jestliže totiž za této situace ani Krajský soud v Brně nepostupoval podle § 7 odst. 6 s. ř. s., tedy neprojevil nesouhlas s postoupením věci, a nepředložil spis k rozhodnutí o příslušnosti NSS, nelze tuto otázku činit předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti ve věci samé. Otázka místní ne/příslušnosti byla definitivně rozřešena právní mocí usnesení Městského soudu v Praze o postoupení věci.

[15] Jediná kasační námitka je tudíž nedůvodná.

[16] NSS nicméně nad rámec kasačních bodů musel dále i bez návrhu posoudit otázku nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Je tedy třeba vyřešit otázku, zda proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 12. 2. 2016, o zastavení řízení podle § 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu, bylo přípustné podat odvolání. Podle ustálené judikatury jsou rozhodnutí o odvolání tam, kde odvolání již nepřichází v úvahu, a není k nim tedy příslušný žádný správní orgán, nicotná (viz např. rozsudek ze dne 30. 10. 2003, čj. 5 A 153/2002-33, č. 273/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 Afs 274/2016-8, věc *Tukový průmysl*, s výčtem další judikatury). Daňový řád za nicotné označuje v § 105 mj. právě také rozhodnutí, k jehož vydání správce daně nebyl vůbec věcně příslušný. K otázce nicotnosti musí NSS přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Na nicotné správní rozhodnutí se hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky (viz rozsudek ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS). Takové správní rozhodnutí soudy meritorně nepřezkoumávají, ale vysloví i bez návrhu jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s., § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.).

[17] Stěžovatel v „odvolání“ proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 12. 2. 2016 uvedl, že proti rozhodnutí o zastavení řízení podle § 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu je s ohledem na § 109 odst. 1 daňového řádu odvolání přípustné. S tím se ztotožnil také žalovaný ve svém rozhodnutí. Podle jeho názoru z § 109 odst. 1 daňového řádu ani žádného jiného ustanovení nevyplývá, že by se proti rozhodnutí vydanému podle § 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu nešlo odvolat. Odvolací finanční ředitelství v rozhodnutí ze dne 12. 2. 2016 prý pochybilo, jelikož nesprávně stěžovatele poučilo o tom, že proti rozhodnutí není přípustné odvolání. Obdobně krajský soud uvedl, že se nejednalo „*ve smyslu § 109 odst. 1 daňového řádu (podle něhož se příjemce rozhodnutí může odvolat proti rozhodnutí správce daně, pokud zákon nestanoví jinak) ve spojení s § 116 odst. 4 daňového řádu o rozhodnutí odvolacího orgánu, proti němuž by se nemohl žalobce dále odvolat*“.

[18] NSS se s výše uvedenými právními názory účastníků řízení a krajského soudu neztotožňuje. Je pravda, že podle § 109 odst. 1 daňového řádu se „[p]*říjemce rozhodnutí může odvolat proti rozhodnutí správce daně, pokud zákon nestanoví jinak* […]“. Současně je

pokračování

však třeba zohlednit také § 116 odst. 4 daňového řádu, který stanoví, že „[p]*roti rozhodnutí odvolacího orgánu se nelze dále odvolat*“. Podle krajského soudu toto ustanovení na rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 12. 2. 2016 nedopadá, tento závěr však podrobněji nerozvádí.

[19] NSS zdůrazňuje, že daňové řízení je ovládáno zásadou dvouinstančnosti s tím, že výjimečně o podaném odvolání může rozhodnout správce daně (srov. § 113 daňového řádu). Této zásady se žalovaný nedržel a připustil podání „dalšího“ řádného opravného prostředku proti rozhodnutí odvolacího orgánu (třebaže Odvolací finanční ředitelství správně stěžovatele poučilo, že odvolání zde přípustné není). Z výše podaného přehledu v bodech [1] a [2] přitom zřetelně plyne, že Odvolací finanční ředitelství nahradilo v řízení o návrhu stěžovatele na částečné zastavení výkonu rozhodnutí původní správní orgán, Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu, které rozhodovalo o podaném odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 3 ze dne 26. 5. 2010. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství o zastavení řízení, ze dne 12. 2. 2016, bylo procesním vyústěním řízení o návrhu stěžovatele na částečné zastavení výkonu rozhodnutí. Podle NSS není pochyb o tom, že o zastavení řízení rozhodlo Odvolací finanční ředitelství v odvolacím řízení. To ostatně potvrzuje také stěžovatel v kasační stížnosti, kde tvrdí, že „*Odvolací finanční ředitelství rozhodovalo až v druhém stupni, a to na základě odvolání stěžovatele*“.

[20] NSS již v minulosti prohlásil, že je možné o zastavení řízení podle § 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu rozhodnout také v odvolacím řízení. Tato skutečnost sama o sobě nezakládá právo na další řádný opravný prostředek v podobě odvolání (viz rozsudek ve věci *Tukový průmysl* cit. v bodě [16] shora).

[21] Z tohoto právního názoru vycházel NSS také v nynější kauze, a proto dospěl k závěru, že „odvolání“ podané ke Generálnímu finančnímu ředitelství nebylo podle § 116 odst. 4 daňového řádu přípustné. Optikou výše uvedeného (viz bod [16]) je tedy rozhodnutí Generálního finančního ředitelství nicotné. Krajský soud pochybil, pokud toto rozhodnutí meritorně přezkoumal.

[22] NSS proto rozhodl podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. o zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného.

[23] V případě, že NSS zruší rozhodnutí krajského soudu a současně vysloví nicotnost rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází zákon z celkového úspěchu ve věci (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatel sice byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto by za běžných okolností měl právo na náhradu nákladů řízení. Nicméně s ohledem na to, že vydání nicotného rozhodnutí zapříčinil sám stěžovatel svým nesprávným a poněkud zmateným procesním postupem (podal odvolání, třebaže byl v rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství výslovně poučen, že odvolání zde není přípustné), a to za situace, kdy samotná daňová exekuce již byla zastavena (v podstatě tedy vedl „řízení pro řízení“), nadto jeho jediná kasační námitka byla nedůvodná (a to opět v důsledku jeho nesprávného

a jen těžko pochopitelného procesního postupu – viz bod [14] shora), NSS mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. § 60 odst. 7 s. ř. s.). V tomto se NSS ztotožňuje s názorem žalovaného, jak jej rozvedl ve vyjádření ke kasační stížnosti.

[24] Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože žalovaný procesně úspěšný nebyl.

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

V Brně dne 22. května 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu