U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a Mgr. Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **C10D s. r. o.**, se sídlem 28. října 141, Klimkovice, zastoupené Mgr. Martinem Vlkem, daňovým poradcem, se sídlem Poštovní 39/2, Ostrava, proti žalovanému: **Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj**, se sídlem Na Jízdárně 3, Ostrava, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o nesouhlasu Krajského soudu v Praze s postoupením věci,

takto:

K projednání a rozhodnutí věci **je místně příslušný** Krajský soud v Ostravě.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobou adresovanou Městskému soudu v Praze a označenou jako *„žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu“* se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v nevydání rozhodnutí o vyměření nesporné části nadměrného odpočtu v rámci daňové kontroly odvozené od zdanitelných plnění, o kterých nejsou pochybnosti.

[2] Usnesením z 31. 7. 2019, čj. 9 A 86/2019-19, Městský soud v Praze věc postoupil Krajskému soudu v Praze s odůvodněním, že rozhodujícím pro určení místní příslušnosti je § 7 odst. 2 s. ř. s, dle kterého je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu se nachází 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. Jelikož dle žalobního tvrzení se měl nečinnosti dopustit Finanční úřad pro Středočeský kraj, který má sídlo na území města Prahy, avšak jeho působnost se vztahuje na Středočeský kraj a platí tedy, že má sídlo v obvodu Středočeského kraje, je místně příslušný Krajský soud v Praze.

[3] S tímto závěrem vyjádřil Krajský soud v Praze dne 12. 3. 2020 nesouhlas a věc dle § 7 odst. 6 s. ř. s. předložil Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o místní příslušnosti. Uvedl, že při odstraňování vad podání dle § 37 odst. 5 s. ř. s. žalobkyně vyjasnila žalobní typ jako žalobu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nevydání

rozhodnutí. Finanční úřad pro Středočeský kraj uvedl, že vykonává daňovou kontrolu v rámci vybrané působnosti podle § 8 odst. 2 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky (dále „zákon o finanční správě“). K tomu krajský soud poznamenal, že z obsahu spisu vyplývá, že Finanční úřad pro Středočeský kraj provádí daňovou kontrolu na základě dožádání věcně a místně příslušného správce daně – Finančního úřadu pro Zlínský kraj ze dne 23. 1. 2017. Dospěl tedy k názoru, že pasivně legitimovaným správním orgánem není Finanční úřad pro Středočeský kraj, který pouze vykonával daňovou kontrolu jako dožádaný orgán, ale Finanční úřad pro Zlínský kraj, jelikož pouze věcně a místně příslušný správce daně dle § 13 odst. 1 písm. b) d. ř. je oprávněn vydat rozhodnutí o nesporné části nadměrného odpočtu.

[4] Na základě toho vyzval krajský soud žalobkyni přípisem z 8. 1. 2020 k vyjádření, zda trvá na původně označeném žalovaném, či zda si přeje označit jiného žalovaného. Žalobkyně v reakci na tento přípis sdělila, že vzhledem ke změně svého sídla je žalovaným podle ní Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj. Na základě těchto skutečností krajský soud dospěl k závěru, že místně příslušným soudem je podle § 7 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud v Ostravě, v jehož obvodu působnosti dotčený finanční úřad sídlí. Procesní úkony, které soud v řízení učinil a které podle jeho názoru byl povinen učinit již městský soud, nejsou způsobilé založit jeho místní příslušnost. Krajský soud v Praze proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud určil jako místně příslušný Krajský soud v Ostravě.

II.

[5] Ze spisu Krajského soudu v Praze vyplývá, že po postoupení věci vyzval žalobkyni k odstranění vad žaloby spočívajících v nejasnosti žalobního typu a k zaplacení soudního poplatku, poučil účastníky o složení senátu, vyzval žalovaného k předložení spisu a vyjádření k žalobě a vyzval žalobkyni k případné replice k vyjádření žalovaného. Následně na základě vyjádření žalovaného a prostudování správního spisu požádal žalobkyni o upřesnění označení žalovaného a po jeho změně dospěl k názoru, že není místně příslušný k projednání žaloby.

[6] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. platí, že „[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.*“

[7] Po podání návrhu na zahájení řízení je soud povinen nejprve postavit najisto, jakou žalobu (ve smyslu žalobních typů) žalobce podal, čeho se domáhá, a jestli je žaloba přípustná, teprve potom se může zabývat místní příslušností k projednání žaloby a případně ji postoupit místně příslušnému soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu čj. Nad 311/2016-58). Postoupení městským soudem bylo tedy vzhledem k rozporuplnosti podané žaloby předčasné, jelikož ze samotného podání nebyl jasný žalobní typ (žaloba se na jedné straně domáhala odstranění nečinnosti, na druhé straně namítala nezákonný zásah s odkazem na § 82 s. ř. s.).

[8] Na základě výzvy dle § 37 odst. 5 s. ř. s. žalobkyně objasnila, že jde o žalobu proti nezákonnému zásahu dle § 82 odst. 2 s. ř. s. spočívajícímu mj. v nečinnosti. Konkrétně

se domáhá ochrany před nezákonným zásahem ze strany finančního úřadu spočívajícím v nevydání rozhodnutí o vyměření nesporné části nadměrného daňového odpočtu. Krajský soud tedy dále pokračoval v řízení jako v řízení o zásahové žalobě.

[9] K místní příslušnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud může podle § 105 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. z vlastní iniciativy zkoumat nedostatek místní příslušnosti až do doby, než začne jednat ve věci samé, tj. do doby, než při ústním jednání vyzve účastníky k přednesům ve věci. Rozhoduje-li soud bez jednání, může místní příslušnost zkoumat až do vydání rozhodnutí ve věci samé. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že místně nepříslušný krajský soud již učinil procesní úkony týkající se vedení řízení či vydal rozhodnutí procesního charakteru, ani doba, která mezitím uplynula od podání žaloby (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. Nad 99/2018-75).

[10] V řízení o ochraně před nezákonným zásahem soud na základě tvrzení žalobce a s přihlédnutím k dalším informacím, které má k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Pokud se závěr soudu liší od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, je povinen upozornit jej na svůj závěr a vyzvat ho, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného (usnesení rozšířeného senátu čj. Nad 224/2014-53; ke stejnému závěru lze ostatně dospět i v případech žalob proti nečinnosti). Krajský soud tedy postupoval správně, pokud v rámci procesních úkonů před samotným projednáním žaloby umožnil na základě skutečností zjištěných z vyjádření žalovaného a ze správního spisu upravit žalobkyni osobu žalovaného a poté znovu posuzoval místní příslušnost k jejímu projednání a rozhodnutí.

[11] Ačkoliv tedy krajský soud učinil při vedení řízení řadu procesních úkonů, nezačal dosud jednat ve věci samé a mohl tedy zkoumat svou místní příslušnost; ke zhojení nedostatku místní příslušnosti nedošlo.

[12] V projednávané věci se žalobkyně domáhá ochrany před nezákonným zásahem správce daně spočívajícím v nevydání rozhodnutí o nesporné části nadměrného odpočtu, odvozené od zdanitelných plnění, o kterých nejsou pochybnosti. Oprávněný k vydání rozhodnutí ve vyměřovacím řízení v rámci daňové správy je pouze věcně a místně příslušný správce daně. Tomu je proto přičitatelné tvrzené jednání. Dle § 10 d. ř. ve spojení s § 10 zákona o finanční správě a § 13 odst. 1 písm. b) d. ř. ve spojení s § 8 zákona o finanční správě je věcně a místně příslušný finanční úřad vyššího územního samosprávného celku, ve kterém má žalobkyně sídlo.

[13] Žalobkyně na základě výzvy krajského soudu výslovně označila v žalobě proti nezákonnému zásahu za žalovaného Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj. Uvedla, že vzhledem ke změně sídla jde o věcně a místně příslušného správce daně. Nejvyšší správní soud dotazem ověřil, že na základě rozhodnutí Finančního úřadu pro Zlínský kraj z 6. 9. 2017 vydaného dle § 131 odst. 1 d. ř., došlo k 21. 10. 2017 ke změně místní příslušnosti správce daně. Nově místně příslušným správcem daně se stal Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, který spadá do obvodu Krajského soudu v Ostravě. K řízení o žalobě je tak dle § 7 odst. 2 s. ř. s. místně příslušný Krajský soud v Ostravě.

[14] Pro projednávanou věc není rozhodné, kdo a na základě jakého zmocnění prováděl v rámci správy daní daňovou kontrolu. Předmětem řízení totiž není tvrzený zásah spočívající v postupu při daňové kontrole, ale v nerozhodnutí o nesporné části odpočtu, respektive jeho zadržování, jak je uvedeno výše. Na okraj Nejvyšší správní soud přesto poznamenává, že ze spisu správce daně vyplývá, že původně věcně a místně příslušný správce daně – Finanční úřad pro Zlínský kraj dožádal dle § 17 d. ř. na základě listiny ze dne 23. 1. 2017 Finanční úřad pro Středočeský kraj, aby dokončil postup k odstranění pochybností a případně provedl daňovou kontrolu za zdaňovací období listopad 2016. Nelze tedy souhlasit s vyjádřením Finančního úřadu pro Středočeský kraj ani se sdělením Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj, že daňová kontrola je prováděna na základě § 8 odst. 2 zákona o finanční správě v rámci vybrané působnosti finančních úřadů. Jde o úkon prováděný na základě dožádání.

[15] K otázce volby žalobního typu kasační soud považuje za nutné na tomto místě zdůraznit, že nelze připustit, aby bylo žalobci na újmu, zvolil-li omylem nesprávný žalobní typ. V takovém případě soud, který věc projednává, musí poučit žalobce o tom, že povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, hodnotí odlišně a vyzvat ho, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby (srov. usnesení rozšířeného senátu čj. 1 As 436/2017-43, nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2398/18). K tomuto hodnocení zde však není příslušný Nejvyšší správní soud, který rozhoduje pouze o místní příslušnosti, ale krajský soud, který žalobu projednává. V této otázce by přitom měl zohlednit i dosavadní judikaturu (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 22/2020-33, nebo nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 819/18). V nyní posuzované věci však z tvrzení žalobkyně plyne, že ať už se jedná o žalobu zásahovou, nebo nečinností, je v obou případech pasivně legitimován věcně a místně příslušný správce daně. Místně příslušným k projednání žaloby je proto v obou případech Krajský soud v Ostravě.

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

V Brně 26. února 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu