



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2020, č. j. MSK 3420/2020, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 2. 2021, č. j. 22 A 39/2020 - 31,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 2. 2021, č. j. 22 A 39/2020 - 31, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí (dále též „stavební úřad“) usnesením ze dne 26. 8. 2019, sp. zn. MUFO_S 2485/2018 (zn. MUFO 26045/2019), podle § 64 odst. 1 písm. c) za použití § 57 odst. 2 správního řádu přerušil řízení o žádosti žalobkyně ze dne 22. 3. 2018 o vrácení poplatků za kopírování písemností ze správních spisů sp. zn. MUFO_S 1047/2014, MUFO_S 3909/2015, MUFO_S 3951/2015, MUFO_S 4756/2016, MUFO_S 11294/2016, MUFO_S 1841/2015, MUFO_S 5023/2016, MUFO_S 4300/2016, MUFO_S 6891/2016, do doby pravomocného rozhodnutí soudu ve věci rozhodnutí o vrácení poplatků ze dne 12. 8. 2019, sp. zn. MUFO_S 4147/2017.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) podle § 9 odst. 1 písm. a) správního řádu uvedené usnesení stavebního úřadu o přerušení řízení zrušil a řízení zastavil.

II.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který v záhlaví označeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud především vyslovil, že si je vědom toho, že usnesení o přerušení řízení podle § 64 správního řádu je ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu. V projednávané věci je však předmětem soudního přezkumu napadené rozhodnutí, kterým k odvolání žalobkyně proti procesnímu usnesení o přerušení řízení žalovaný rozhodl ve věci, neboť svým výrokem obsaženým v napadeném rozhodnutí žalovaný současně rozhodl o zastavení řízení. Jelikož z napadeného rozhodnutí nelze nepochybně seznat, které řízení hodlal žalovaný zastavit, je nutné vycházet z toho, že zastavil řízení o žádosti žalobkyně o vrácení poplatků za kopírování písemností. Podle mínění krajského soudu tak na napadené rozhodnutí výluka ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s. nedopadá.

[5] Krajský soud dále shledal, že v napadeném rozhodnutí zcela chybí odůvodnění postupu podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, tedy uvedení důvodů, pro něž žalovaný přezkoumávané usnesení stavebního úřadu ze dne 26. 8. 2019 zrušil a řízení zastavil. Postup žalovaného označil za nepřipustný a přisvědčil žalobkyni, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Není z něj totiž zřejmé, z jakých důvodů žalovaný přistoupil k zastavení řízení. Žalovaný tímto postupem žalobkyni odepřel bez jakéhokoli odůvodnění právo na vyřízení její žádosti o vrácení poplatků za kopírování písemností. Krajský soud uzavřel, že podmínky pro aplikaci § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu nebyly splněny a měl-li žalovaný za to, že nebyly dány důvody pro přerušení řízení ze strany stavebního úřadu, přicházel v úvahu postup podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

III.

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) nyní napadá v záhlaví označený rozsudek krajského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel namítá, že řízení o vrácení správních poplatků stavební úřad nesprávně vedl podle správního řádu, ač měl postupovat podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Stavební úřad vydal také nezákonné usnesení o přerušení správního řízení ve věci správního poplatku. Stěžovatel proto na základě odvolání podaného žalobkyní musel postupovat dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Ve výrokové části napadeného rozhodnutí tudíž toto ustanovení citoval. Stěžovatel poukazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a zdůrazňuje, že se v odvolacím řízení nezabýval přímo samotným řízením o vrácení správních poplatků, nýbrž přezkoumával pouze odvoláním napadené usnesení o přerušení správního řízení a důvody pro jeho vydání. Krajský soud tak na základě citace §

pokračování

90 odst. 1 písm. a) správního řádu ve výroku napadeného rozhodnutí nesprávně dovodil, že žalovaný zastavil řízení o vrácení správních poplatků. K tomu však nemohlo dojít, neboť v napadeném rozhodnutí bylo přezkoumávané rozhodnutí zcela určitě označeno.

[8] Stěžovatel se nesouhlasně vyjadřuje k závěru krajského soudu, podle něž bezdůvodně odepřel žalobkyni právo na vyřízení jejích žádostí o vrácení správních poplatků. Stěžovatel pouze musel dostát své povinnosti a zrušit usnesení o přerušení řízení vydané stavebním úřadem. K jeho vydání nebyl dán zákonný důvod. Svým správným procesním postupem tudíž stěžovatel umožnil pokračování správního řízení o vrácení správních poplatků a chránil tak procesní práva žalobkyně. Jeho záměrem bylo přimět stavební úřad, aby řízení o vrácení správních poplatků zahájené na návrh žalobkyně vedl podle daňového řádu a aby byl žalobkyni zajištěn řádný proces. Tento názor stěžovatel přdestřel již ve vyjádření k žalobě, avšak krajský soud se touto jeho argumentací nezabýval. Odůvodnění napadeného rozsudku proto nepovažuje stěžovatel za dostačující. Stěžovateli není zřejmé, proč nelze na daný případ aplikovat § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, resp. jak v rozhodnutí o odvolání proti usnesení o přerušení řízení aplikovat § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Právě aplikace tohoto usnesení byla podle krajského soudu v daném případě namístě, krajský soud však tento svůj závěr blíže neodůvodni. Závěrem stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

IV.

[9] Žalobkyně ve vyjádření k návrhu na odkladný účinek uvedla, že stěžovatel netvrdí vznik nepoměrně větší újmy, která by mu vznikla nepřiznáním odkladného účinku ve smyslu § 107 s. ř. s. Navrhuje tudíž tento návrh zamítnout. Ke kasační stížnosti dodává, že stěžovatel v ní toliko obhájuje svůj nezákonný postup, neboť z výroku napadeného rozhodnutí je zřejmé, že stěžovatel řízení zastavil. Ostatně stavební úřad dosud žádné rozhodnutí ve věci vrácení správních poplatků nevydal. Z uvedených důvodů navrhuje zamítnout také kasační stížnost.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že přestože stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uplatňuje toliko kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel nesouhlasí ani s právním posouzením věci krajským soudem, tudíž uplatňuje i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[13] V nyní projednávané věci je spornou otázka, zda stěžovatel napadeným rozhodnutím zastavil řízení o žádosti žalobkyně o vrácení poplatků za kopírování listin ze správních spisů.

[14] Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že v jeho záhlaví žalovaný uvedl, že rozhoduje na základě odvolání podaného žalobkyní proti usnesení stavebního úřadu ze dne 26. 8.

2019, č. j. MUFO 26045/2019. Výrok napadeného rozhodnutí zněl: „Dle ust. § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu *se napadené usnesení ruší a řízení se zastavuje.*“ V jeho odůvodnění stěžovatel mimo jiné uvedl, že usnesením stavebního úřadu bylo přerušeno řízení zahájené podáním žádosti o vrácení poplatků za kopírování písemností ze správních spisů, kterou žalobkyně podala dne 22. 3. 2018, a to do doby pravomocného rozhodnutí soudu ve věci rozhodnutí o vrácení poplatků ze dne 12. 8. 2019, č. j. MUFO 23468/2019. Stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí také uvedl, že důvod pro vydání usnesení o přerušení řízení nebyl dán. Žalobkyně totiž nepodala žaloba proti uvedenému rozhodnutí o vrácení poplatků a nebyl tak naplněn předpoklad pro přerušení řízení z důvodu tzv. předběžné otázky ve smyslu § 57 správního řádu.

[15] Nejvyšší správní soud se již skutkově a právně obdobným případem zabýval v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 24/2011 - 43. Pro jeho příslušnost na nyní projednávanou věc považuje kasační soud za vhodné z něj obsáhleji citovat:

„Nejvyšší správní soud posoudil ve spisu založené rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2008, č.j. KUOK 96613/2008, a shodně jako Krajský soud v Ostravě dospěl k závěru, že tímto rozhodnutím bylo zrušeno usnesení Městského úřadu v Prostějově ze dne 22. 7. 2008, č.j. PVMU 80868/2008, jímž bylo přerušeno řízení ve věci návrhu stěžovatele na povolení obnovy řízení ve věci odejmutí dávek sociální péče, a současně bylo zastaveno řízení, v němž bylo dané rozhodnutí vydáno.

Řízení o přerušení řízení, bylo tzv. mezitímním, vloženým řízením do řízení meritorního (o návrhu na povolení obnovy), a stejně tak rozhodnutí o přerušení řízení bylo rozhodnutím mezitímním. Proto se odvolací řízení a rozhodnutí v něm vydané týkalo pouze tohoto mezitímního řízení a mezitímního rozhodnutí (o přerušení řízení).

V rozhodnutí je uvedeno, že je vydáváno v souladu s § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Toto ustanovení stanoví, že: Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví.

Z dikce i celkového kontextu daného ustanovení jednoznačně plyne, že toto zastavení řízení se může týkat toliko toho řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno, a jež jeho vydání předcházelo. To je, či bylo, v posuzované věci řízení o přerušení řízení, což je, či bylo, dáno předmětem daného odvolacího řízení. Stěžovatel v této souvislosti napadl odvoláním rozhodnutí o přerušení řízení a nic jiného než napadené rozhodnutí, a ve spojení s ním i řízení, které jeho vydání předcházelo, nemohlo být rozhodnutím odvolacího orgánu dotčeno.

Uvedenou variantou rozhodnutí odvolacího orgánu zákonodárce sleduje řešení takových případů, kdy odvolací orgán shledá, že napadené rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno a je tedy třeba je bez nábrady zrušit. Nicméně zrušením takového rozhodnutí, jež bylo nutně výsledkem řízení o přerušení, se dané řízení znovu ocitne ve stadiu před vydáním rozhodnutí o přerušení řízení. Řízení, jako nežádoucí (neb v něm nemá být pokračováno – nemá být znovu rozhodnuto o přerušení řízení, např. s jinými podmínkami) je za takového stavu věci třeba zastavit. Proto citované ustanovení počítá právě s takovouto spojenou variantou rozhodnutí, kdy se nejen zruší napadené rozhodnutí, ale kdy se současně řízení, v němž bylo zrušené rozhodnutí vydáno, zastaví.

pokračování

Na meritorní řízení, tj. na vlastní linii řízení o návrhu žalobce na povolení obnovy řízení, mohlo mít a také mělo toto rozhodnutí toliko ten vliv, resp. dopad, že nabytím právní moci rozhodnutí, jímž bylo rozhodnutí o přerušení řízení zrušeno a řízení, v němž bylo zrušované rozhodnutí vydáno, bylo zastaveno, se v původním řízení o povolení obnovy opět mohlo pokračovat a také se v něm pokračovalo. Jiný dopad mít dané rozhodnutí nemohlo. Zastaveným řízením tak mohlo být, a také bylo, toliko právě řízení ve věci přerušení řízení.

Z obsahu dotčeného rozhodnutí ze dne 21. 10. 2008, č.j. KUOK 96613/2008, Nejvyšší správní soud shledal, že v tomto smyslu bylo předmětné rozhodnutí také srozumitelně a přezkoumatelně odůvodněno. Ostatně souvislostmi a rozsahem rozhodnutí odvolacího orgánu vydaného podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu se Nejvyšší správní soud ve stejném výkladovém smyslu již opakovaně zabýval. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2009, č. j. 5 As 55/2008 - 87, kde se uvádí: Dospěl-li žalovaný odvolací správní orgán k tomu, že nepostačí rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit a vrátit s vytknutými vadami, které je třeba v novém řízení odstranit [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004], ale naopak dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nemělo, resp. nemohlo být vůbec vydáno, a proto je třeba celé řízení bez dalšího ukončit [§ 90 odst. 1 písm. a) téhož zákona], byl povinen náležitě odůvodnit i to, proč řízení zastavil, tedy proč nelze v této věci rozhodnutí vůbec vydat.“

[16] Podle Nejvyššího správního soudu z napadeného rozhodnutí vyplývá, že se vztahuje pouze k přerušení správního řízení stavebním úřadem a že se nejedná o rozhodnutí ve věci samé. Jak již výše uvedeno, v jeho záhlaví stěžovatel jednoznačně označil odvoláním napadené usnesení stavebního úřadu o přerušení řízení a ani z výroku, ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí naopak nevyplývá, že by se týkalo věci samé, tj. vlastní žádosti žalobkyně o vrácení správních poplatků za kopírování písemností ze správních spisů. Zastavení řízení podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu se tak v daném případě mohlo týkat opět toliko onoho „mezitímního řízení“, v němž stavební úřad vydal i usnesení o přerušení řízení. Jinými slovy, předmětem napadeného rozhodnutí bylo pouze přezkoumání usnesení stavebního úřadu o přerušení řízení (resp. jemu předcházející „mezitímní řízení o přerušení řízení“), k jehož přezkumu byl stěžovatel povolán na základě odvolání žalobkyně. Samotné řízení o žádosti žalobkyně o vrácení správních poplatků nebylo napadeným rozhodnutím dotčeno. V odůvodnění napadeného rozhodnutí také žalovaný stručně vysvětlil, že důvod pro přerušení řízení o vrácení správních poplatků neshledal. I z toho je zřejmé, co bylo předmětem rozhodování žalovaného. Na tomto místě je přesto třeba žalovanému vytknout, že uvedené okolnosti [neexistence důvodů pro přerušení řízení a jím zvolený postup podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] v odůvodnění napadeného rozhodnutí jasněji nevysvětlil, aby žalobkyně nepojala mylný dojem, že zastavení řízení se týká řízení ve věci samé.

[17] Přes posledně uvedenou výtku však Nejvyšší správní soud shledal, že závěr krajského soudu, podle nějž z napadeného rozhodnutí nelze vyčíst, které řízení hodlal zastavit, není správný.

[18] Lze uzavřít, že napadené rozhodnutí vydané v posuzované věci se týká pouze přerušení správního řízení, tj. úkonu, jímž se upravuje vedení správního řízení. Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007 - 62,

„z koncepce soudního řádu správního vyplývá, že soud ve správním soudnictví nepřezkoumává každé rozhodnutí správního orgánu. Tzv. kompetenční výluky, tedy případy, kdy ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny určité úkony správního orgánu, jsou stanoveny v ust. § 70 s. ř. s., přičemž pod písm. c) je uvedeno, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Přerušení řízení je v praxi správních soudů zcela jednoznačně považováno za úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení správního řízení. Na tom nic nemění skutečnost, že ve správním řízení lze podat proti rozhodnutí o přerušení řízení odvolání (žalobce také takto postupoval). Jelikož je rozhodnutí správního orgánu o přerušení řízení vyloučeno ze soudního přezkoumání, návrh, kterým se žalobce domáhá přezkoumání tohoto rozhodnutí, je podle soudního řádu správního nepřipustný a soud jej usnesením odmítne (§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).“

[19] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu řeší případy, kdy odvolací správní orgán shledá, že jím přezkoumávané rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno a je tedy třeba je bez náhrady zrušit. Z pohledu nyní souzené věci tedy zrušením usnesení, jež bylo výsledkem „řízení o přerušení řízení“, se celé správní řízení znovu ocitne ve stadiu před vydáním usnesení o přerušení řízení. Zmíněné „řízení o přerušení řízení“, jako nežádoucí (v řízení o přerušení řízení nemá být pokračováno, nemá být znovu rozhodnuto o přerušení řízení, např. s jinými podmínkami, podle jiného ustanovení apod.) je za takového stavu věci třeba zastavit. Z uvedeného důvodu § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu počítá právě s takovouto spojenou variantou rozhodnutí, kdy se nejen zruší napadené rozhodnutí (zde usnesení o přerušení řízení), ale současně se o toto „mezitímní řízení“, v němž bylo zrušené rozhodnutí vydáno, zastaví.

[20] Naproti tomu stížnostní námitce, podle níž se krajský soud nevypořádal se stěžovatelovou argumentací uvedenou ve vyjádření k žalobě, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Krajský soud je při přezkumu správního rozhodnutí povinen vypořádat především žalobní námitky (posoudit uplatněné žalobní body). K vyjádření žalovaného přihlíží pouze v tom směru, zda neobsahuje skutečnosti zásadní pro rozhodnutí o žalobě. V posuzované věci vyjádření žalovaného (stěžovatele) obsahovalo popis, jakým způsobem měl stavební úřad postupovat, a dále rozšíření jeho argumentace uvedené v napadeném rozhodnutí. Toto vyjádření tudíž neobsahovalo žádné zásadní skutečnosti, které by měly vliv na posouzení věci krajským soudem. Nebylo tudíž ani potřeba, aby se jím krajský soud výslovně zabýval. Krajský soud se vypořádal s uplatněnými námitkami žalobkyně a přestřel stručnou, přesto však výstižnou argumentací, na základě níž ve věci rozhodl. Učinil tak zcela přezkoumatelně, a stěžovateli tudíž nelze přisvědčit ani v tom, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[21] Krajský soud však pochybil při posouzení věci, v důsledku čehož nesprávně rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S ohledem na shora uvedené totiž bylo na místě žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud tudíž shledal naplněným kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[22] S ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud neprodleně poté, co provedl ve věci nezbytné procesní úkony potřebné k přípravě rozhodnutí, rozhodl o stěžovatelově kasační stížnosti, považoval za nadbytečné samostatně rozhodovat o návrhu na přiznání

pokračování

odkladného účinku kasační stížnosti. Tím by totiž oddálil účinky napadeného rozsudku právě a jen do doby vydání tohoto svého rozsudku.

VI.

[23] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 část věty první za středníkem s. ř. s.) a s ohledem na skutečnost, že takový postup byl na místě již v řízení před krajským soudem, rozhodl o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) a § 70 písm. c) s. ř. s.

[24] O nákladech řízení o žalobě a o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

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

V Brně dne 7. dubna 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu