



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. Janem Bučkem, advokátem se sídlem Vítězslava Nezvala 604, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 9. 2023, č. j. 22 A 8/2023-31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou podanou dne 25. 11. 2022 podle § 79 a násl. s. ř. s. domáhala toho, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí v řízeních vedených u žalovaného pod sp. zn. MUFO_S 4147/2017, sp. zn. MUFO_S 5654/2018 a sp. zn. MUFO_S 2485/2018. Ve všech těchto řízeních rozhodoval žalovaný o žádostech žalobkyně o vrácení správních poplatků za pořízení kopií písemností ze správních spisů.

[2] Prvním rozhodnutím ze dne 21. 8. 2017, č. j. MUFO 26116/2017, vydaným v řízení vedeném pod sp. zn. MUFO_S 4147/2017, žalovaný žádosti žalobkyně o vrácení správních poplatků nevyhověl (a žalobkyni poučil o tom, že proti jeho rozhodnutí se nelze dle § 7 odst. 3 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, odvolat, byť později vycházeli v uvedených věcech správci daně všech stupňů z toho, že odvolání proti rozhodnutí žalovaného jakožto správce daně prvního stupně o nevyhovění žádosti poplatníka o vrácení správních poplatků je přípustné – pozn. NSS). Toto rozhodnutí bylo následně zrušeno

rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 9. 2018, č. j. 22 A 180/2017-31, pro nepřezkoumatelnost a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný poté dalším rozhodnutím ze dne 12. 8. 2019, č. j. MUFO 23468/2019, žádosti žalobkyně opět nevyhověl. Toto rozhodnutí zrušil ve zkráceném přezkumném řízení dle § 97 správního řádu Krajský úřad Moravskoslezského kraje rozhodnutím ze dne 6. 2. 2020, č. j. 20518/2020, neboť žalovaný nesprávně postupoval podle správního řádu, přestože měl postupovat podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, v relevantním znění (dále jen „daňový řád“). Odvolání proti tomuto rozhodnutí krajského úřadu Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 21. 5. 2020, č. j. MF-12557/2020/3903-3, zamítlo a rozhodnutí krajského úřadu potvrdilo.

[3] Žalovaný následně vydal dne 3. 8. 2021 ve všech třech výše uvedených řízeních rozhodnutí, jimiž žádostem žalobkyně opět nevyhověl (ve věci sp. zn. MUFO_S 2485/2018, které se týká nyní posuzovaná věc, šlo konkrétně o rozhodnutí č. j. MUFO 17732/2021). Proti těmto rozhodnutím podala žalobkyně odvolání. Na základě odvolání žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2021 č. j. MUFO 17732/2021, krajský úřad výrokem svého rozhodnutí ze dne 20. 10. 2021, č. j. MSK 120018/2021, s odkazem na § 116 odst. 3 daňového řádu, v rozhodném znění, vrátil věc žalovanému k postupu dle § 113 odst. 1 daňového řádu (tj. k tomu, aby žalovaný sám rozhodl o odvolání žalobkyně).

[4] Žalovaný se dne 10. 6. 2022 obrátil na Ministerstvo financí s podnětem k přezkoumání rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 20. 10. 2021, č. j. MSK 120001/2021, jímž krajský úřad obdobně jako v nyní posuzované věci rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2021, č. j. MUFO 25060/2021, vydanému v řízení sp. zn. MUFO_S 4147/2017. Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 9. 8. 2022, č. j. MF-17659/2022/3903-3, nařídilo dle § 121 odst. 1 daňového řádu přezkoumání daného rozhodnutí krajského úřadu, neboť dospělo k závěru, že vykazuje podstatné vady, které by mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Proti uvedenému rozhodnutí Ministerstva financí o nařízení přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu podala žalobkyně rozklad, který však ministr financí rozhodnutím ze dne 8. 12. 2022, č. j. MF-17659/2022/3903-12, zamítl a rozkladem napadené rozhodnutí ministerstva potvrdil. Po obdržení rozhodnutí Ministerstva financí o nařízení přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu žalovaný podal podnět k přezkoumání rozhodnutí i ve zbývajících dvou věcech (rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 10. 2021, č. j. MSK 120009/2021 a č. j. MSK 120018/2021).

[5] Krajský soud shora uvedenou nečinnostní žalobu nejprve projednával jako celek pod sp. zn. 22 A 80/2022. Vzhledem k odlišné procesní situaci v jednotlivých řízeních, kterých se žaloba týkala (v případě rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 10. 2021, č. j. MSK 120001/2021, již bylo Ministerstvem financí nařízeno jeho přezkoumání) krajský soud usnesením ze dne 23. 2. 2023, č. j. 22 A 80/2022-19, vyloučil část žaloby směřující proti nečinnosti žalovaného v řízeních vedených pod sp. zn. MUFO_S 5654/2018 a sp. zn. MUFO_S 2485/2018 k samostatnému projednání a rozhodnutí. Pod sp. zn. 22 A 8/2023 krajský soud projednal část žaloby směřující proti tvrzené nečinnosti žalovaného v řízení sp. zn. MUFO_S 2485/2018. I v této (nyní posuzované) věci následně Ministerstvo financí nařídilo rozhodnutím ze dne 16. 3. 2023, č. j. MF-9371/2023/3903-3 (potvrzeným rozkladovým rozhodnutím ministra financí ze dne 21. 7. 2023, č. j. MF-9371/2023/3903-8), přezkoumání výše uvedeného odvolacího rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 10. 2021, č. j. MSK 120018/2021.

pokračování

[6] Krajský soud nečinností žalobu (v rozsahu, v němž byla projednána pod sp. zn. 22 A 8/2023) shora uvedeným rozsudkem zamítl. Poukázal na to, že ke dni vydání nyní posuzovaného rozsudku bylo Ministerstvem financí nařízeno přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 10. 2021, č. j. MSK 120018/2021, jímž byla na základě odvolání žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2021, č. j. MUFO 17732/2021, věc vrácena žalovanému k postupu podle § 113 odst. 1 daňového řádu. Dále krajský soud upozornil na to, že nařízení přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu má dle § 123 odst. 4 daňového řádu vůči tomuto přezkoumávanému rozhodnutí odkladný účinek. Krajský soud tedy vyšel z toho, že v době vydání nyní posuzovaného rozsudku stále běželo řízení o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2021, č. j. MUFO 17732/2021, a uzavřel, že za takové situace nebyl žalovaný povinen rozhodnout o žádosti žalobkyně o vrácení správních poplatků a nemohl tedy být v této věci ani nečinný.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu o tom, že ve vztahu k rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2021, č. j. MUFO 17732/2021, běželo v době vydání přezkoumávaného rozsudku odvolací řízení a že žalovaný tedy nemohl být v daném řízení nečinný (resp. tento závěr považuje za nedostatečně odůvodněný). Stěžovatelka poukazuje na to, že žalovaný podal podnět k nařízení přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 10. 2021, č. j. MSK 120018/2021, více než rok poté, co ho obdržel. K podání podnětu i k vydání rozhodnutí Ministerstva financí o nařízení přezkoumání, jímž byly pozastaveny účinky přezkoumávaného rozhodnutí krajského úřadu, tedy došlo dle stěžovatelky až po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci projednávané žalovaným pod sp. zn. MUFO_S 2485/2018. Na podporu své argumentace odkazuje stěžovatelka na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012-20, publ. pod č. 2871/2013 Sb. NSS, a ze dne 3. 3. 2023, č. j. 1 As 4/2023-25, a rovněž na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 4. 2023, č. j. 22 A 57/2022-57 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Krajský soud dle stěžovatelky dostatečně nevysvětlil, proč má za to, že řízení o odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2021, č. j. MUFO 17732/2021, v době vydání napadeného rozsudku stále běželo, když rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 10. 2021, č. j. MSK 120018/2021, nabylo právní moci dne 26. 10. 2021. Krajský soud měl podle stěžovatelky posoudit, zda lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci sp. zn. MUFO_S 2485/2018 neuplynula ještě před nařízením přezkoumání odvolacího rozhodnutí.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou,

neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Z kasační stížnosti je patrné, že stěžovatelka, stručně řečeno, trvá na tom, že její žaloba byla důvodná, neboť lhůta pro vydání rozhodnutí v řízení vedeném žalovaným pod sp. zn. MUFO_S 2485/2018 uplynula ještě před tím, než Ministerstvo financí nařídilo přezkoumání odvolacího rozhodnutí krajského úřadu (resp. před tím, než k tomu vůbec dal žalovaný podnět). S tímto názorem nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit.

[12] Nejprve je ovšem třeba korigovat odůvodnění rozsudku krajského soudu, který pominul, že krajský úřad rozhodnutím ze dne 20. 10. 2021, č. j. MSK 120018/2021, jehož přezkoumání bylo následně nařízeno, odvoláním napadené prvostupňové rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2021, č. j. MUFO 17732/2021, nezrušil, pouze (procesně vadným – viz souběžně vydávaný rozsudek ve věci sp. zn. 5 Afs 198/2023) postupem s odkazem na § 116 odst. 3 daňového řádu, v rozhodném znění, věc vrátil žalovanému k postupu podle § 113 odst. 1 daňového řádu. V posuzovaném případě byl tedy stav věci před vydáním rozhodnutí Ministerstva financí a ministra financí o nařízení přezkoumání, takový, že žalovaný měl v souvislosti s potřebou doplnit dokazování sám rozhodnout o odvolání stěžovatelky dle § 113 odst. 1 daňového řádu (tedy patrně autoremedurou), nikoliv vydat nové rozhodnutí o původní žádosti stěžovatelky o vrácení správních poplatků (jehož vydání se stěžovatelka nečinností žalobou ani výslovně nedomáhala, neboť dle petitu žaloby požadovala, aby krajský soud mj. „uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci vedené pod spisovou značkou MUFO_S 2485/2018“, což by jistě mohlo být i rozhodnutí odvolací).

[13] Toto pochybení krajského soudu ovšem nemělo vliv na zákonnost jeho rozsudku, neboť i kdyby žalovaný byl před nařízením přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu v prodlení s vydáním odvolacího rozhodnutí dle § 113 odst. 1 daňového řádu, nemohla by být taková již ukončená nečinnost v nynějším případě krajským soudem zohledněna, neboť by to odporovalo smyslu a podstatě soudní ochrany proti nečinnosti, jak je upravena v soudním řádu správním.

[14] Dle § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

[15] Dle § 81 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Dle odstavce 2 téhož ustanovení, je-li návrh důvodný, soud uloží

pokračování

rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.

[16] Z citovaných ustanovení je zřejmé, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu soud (na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu) rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, nikoliv podle skutkového a právního stavu konzervovaného k určitému okamžiku v minulosti (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). V případě, je-li žaloba důvodná, nemá soud jinou možnost než nařídít odstranění nečinnosti vydáním rozhodnutí v předmětném řízení (viz § 81 odst. 2 s. ř. s.). Pro posouzení důvodnosti žaloby je proto podstatné, zda nečinnost trvá v době rozhodování krajského soudu.

[17] Účelem žaloby na ochranu proti nečinnosti je tedy poskytnout ochranu proti trvající nečinnosti. Tato žaloba naopak neslouží k tomu, aby se žalobce domohl deklaratorního výroku o tom, že nečinnost tu případně v minulosti byla, ale v době rozhodování soudu již netrvá (viz bod 26 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, publ. pod č. 3031/2014 Sb. NSS).

[18] V důsledku zásady rozhodování na základě aktuálního stavu může dojít k situaci, kdy se původně nedůvodně podaná žaloba stane důvodnou. To nastane např. v případě, kdy žalobce žalobu podá ještě před uplynutím lhůty k vydání požadovaného aktu, avšak v průběhu soudního řízení tato lhůta uplyne. Rovněž ovšem může dojít k opačné situaci, kdy se žaloba, která původně byla podána důvodně, stane nedůvodnou. Tak tomu bude např. tehdy, když žalovaný v průběhu řízení o žalobě nečinnost ukončí tím, že požadovaný akt vydá. Tyto důsledky pojetí právní úpravy nečinnostní žaloby v soudním řádu správním popisuje shodně rovněž komentářová literatura [viz např. KÜHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 81, b. 4 (dostupný v ASPI)].

[19] Jak ověřil krajský soud, Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 16. 3. 2023, č. j. MF-9371/2023/3903-3, nařídilo přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 10. 2021, č. j. MSK 120018/2021, jímž byla věc vrácena žalovanému k postupu dle § 113 odst. 1 daňového řádu, a uvedené rozhodnutí Ministerstva financí se následně na základě rozhodnutí ministra financí ze dne 21. 7. 2023, MF-9371/2023/3903-8, stalo pravomocným. Následné přezkumné řízení vedené krajským úřadem nebylo ke dni vydání napadeného rozsudku skončeno.

[20] Z § 123 odst. 4 daňového řádu vyplývá, že nařízení přezkoumání rozhodnutí má vůči přezkoumávanému rozhodnutí a navazujícím rozhodnutím odkladný účinek až do doby oznámení rozhodnutí ve věci, vydaného v přezkumném řízení.

[21] Z výše uvedeného je zřejmé, že v době vydání napadeného rozsudku byly účinky rozhodnutí, jímž krajský úřad vrátil věc žalovanému k postupu dle § 113 odst. 1 daňového řádu (tedy k rozhodnutí o odvolání stěžovatelky), pozastaveny v důsledku probíhajícího přezkumného řízení. Procesní stav daného správního řízení byl tedy takový, jako by o odvolání stěžovatelky podaném proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2021, č. j. MUFO 17732/2021, dosud nebylo rozhodnuto ani krajským úřadem. Za takové procesní situace nebyl žalovaný povinen (a ani oprávněn) sám vydat ve věci vedené pod

sp. zn. MUFO_S 2485/2018 rozhodnutí o odvolání stěžovatelky dle § 113 odst. 1 daňového řádu, tím méně pak vydat nové prvostupňové rozhodnutí o žádosti stěžovatelky o vrácení správních poplatků. Žalovaný tedy nemohl být v této věci ke dni rozhodování krajského soudu nečinný.

[22] Ke kasační argumentaci uplatněné stěžovatelkou tedy lze pouze uvést, že i kdyby byl žalovaný v době podání žaloby nečinný, nebyla by tato skutečnost pro posouzení věci podstatná. Nečinnostní žaloba může být důvodná pouze v případě, že nečinnost trvá v době rozhodování krajského soudu.

[23] Judikatura, na kterou stěžovatelka odkazuje, se týká zcela jiné procesní situace, než jaká nastala v nyní projednávané věci, a řeší jiné právní otázky. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2023, č. j. 1 As 4/2023-25, a na něj procesně navazující rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 4. 2023, č. j. 22 A 57/2022-57, se týkají situace, kdy správní orgán po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí usnesením přerušil řízení. Nejvyšší správní soud (a následně rovněž krajský soud) konstatoval, že pokud je správní řízení přerušeno až poté, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu již uplynula, nemá toto přerušování řízení za následek obnovení lhůty pro vydání rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 věty poslední správního řádu. Obdobnou procesní situací se zabýval také další stěžovatelkou zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012-20.

[24] Taková situace ovšem v nyní posuzovaném případě nenastala. Žalovaný řízení nepřerušil, došlo pouze k tomu, že poté, co byla věc vrácena žalovanému odvolacím rozhodnutím k postupu dle § 113 odst. 1 daňového řádu, byl účinek tohoto rozhodnutí suspendován v důsledku nařízení jeho přezkoumání. Nastala tedy situace, jako by odvolací rozhodnutí nebylo vydáno ani krajským úřadem a odvolací řízení by tedy před ním stále probíhalo. V takovém případě, jak již bylo konstatováno, nebylo na místě, aby žalovaný rozhodoval o odvolání stěžovatelky postupem dle § 113 odst. 1 daňového řádu, natož aby vydal nové prvostupňové rozhodnutí (to ostatně v řízení podle daňového řádu, vzhledem k principu úplné apelace, na základě rozhodnutí odvolacího orgánu ani není možné).

IV.

Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[26] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti dle spisu žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

pokračování

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu