



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupené advokátem Mgr. Janem Bučkem, Vítězslava Nezvala 604, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí**, Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, o žalobě proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 3. 2023, č. j. 22 A 80/2022-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] V této věci krajský soud správně zamítl žalobu proti nečinnosti městského úřadu v řízení na prvním stupni. Krajský úřad totiž na základě odvolání žalobkyně vrátil věc (postupem podle daňového řádu) městskému úřadu; v důsledku nařízení přezkumu tohoto jeho rozhodnutí se však odvolací řízení před krajským úřadem opětovně otevřelo. Městský úřad tak z povahy věci nemohl být nečinný, protože v dané fázi řízení vůbec nemohl o věci rozhodovat.

1. Průběh správních řízení

[2] Žalobkyně (*před NSS vystupuje jako stěžovatelka*) požádala v červenci 2017 Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí o vrácení správních poplatků za pořízení kopií písemností ze správních spisů (*v tomto sporu jde o částku 155 Kč*). V té věci byla souběžně zahájena **celkem tři řízení** pod různými spisovými značkami (*až do léta 2022 měla shodný procesní vývoj, i pokud jde o data vydání rozhodnutí různých orgánů*). Ta probíhala takto:

1. Městský úřad žádosti nevyhověl (rozhodnutím ze dne 21. 8. 2017). Poučil žalobkyni, že odvolání není přípustné, a stěžovatelka se obrátila na soud.
2. Krajský soud v Ostravě toto rozhodnutí zrušil (rozsudkem ze dne 26. 9. 2018, čj. 22 A 180/2017-31).
3. Městský úřad žádosti ani napodruhé nevyhověl (rozhodnutím ze dne 12. 8. 2019).
4. Krajský úřad Moravskoslezského kraje zrušil toto rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení (rozhodnutím ze dne 6. 2. 2020). Odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu zamítlo Ministerstvo financí (rozhodnutím ze dne 21. 5. 2020).
5. Městský úřad do třetice žádosti nevyhověl (rozhodnutím ze dne 3. 8. 2021); stěžovatelka se proti rozhodnutí odvolala.
6. Krajský úřad vrátil věc městskému úřadu k postupu podle § 113 odst. 1 daňového řádu – tj. k tomu, aby městský úřad sám rozhodl o stěžovatelčině odvolání (rozhodnutím ze dne 20. 10. 2021).
7. Městský úřad se dne 10. 6. 2022 obrátil na Ministerstvo financí s podnětem k přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu – **zatím jen v jedné ze všech tří věcí** (*o tu jde v nynějším kasačním řízení*).
8. Ministerstvo nařídilo přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu (rozhodnutím ze dne 9. 8. 2022). Rozklad žalobkyně proti rozhodnutí ministerstva zamítl ministr financí (rozhodnutím ze dne 8. 12. 2022).
9. Poté, co městský úřad uspěl se svým podnětem k nařízení přezkoumání, podal podnět k přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 10. 2021 **i ve zbývajících dvou věcech**. O těch rozhodli ministerstvo (16. 3. 2023) i ministr (21. 7. 2023) stejně jako ve věci první.

2. Žaloba proti nečinnosti

[3] V listopadu 2022 podala stěžovatelka u Krajského soudu v Ostravě žalobu proti nečinnosti městského úřadu **ve všech třech řízeních**. Tvrdila, že krajský úřad vrátil věc městskému úřadu už v říjnu 2021, městský úřad však dosud nerozhodl.

[4] Krajský soud v únoru 2023 od městského úřadu zjistil, že v první ze tří věcí se městský úřad úspěšně domohl nařízení přezkumu rozhodnutí krajského úřadu (body 7 a 8 výše), zatímco v dalších dvou věcech zatím (bod 9 výše) takového výsledku nedosáhl. Usnesením ze dne 23. 2. 2023 tak **vyloučil řízení o žalobě proti nečinnosti ve druhé a třetí věci** k samostatnému projednání, protože věci nadále mohly mít různý procesní vývoj.

[5] V části týkající se první věci pak krajský soud žalobu zamítl (rozsudkem ze dne 22. 3. 2023). Poukázal nejen na to, že už v prosinci 2022 byl pravomocně nařízen přezkum rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 10. 2021, jímž byla věc vrácena městskému úřadu – ale i na to, že nařízení přezkumu má odkladný účinek vůči přezkoumávanému rozhodnutí (§ 123 odst. 4 daňového řádu). V době vydání rozsudku tedy stále běželo řízení o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí městského úřadu ze dne 3. 8. 2021. Za takové situace nebyl městský úřad povinen rozhodnout o žádosti žalobkyně o vrácení správních poplatků, a nemohl tedy být ani nečinný.

3. Kasační stížnost

pokračování

[6] Stěžovatelka napadla rozsudek kasační stížností. V ní jednak tvrdí, že krajský soud pochybil vyloučením druhé a třetí věci k samostatnému projednání. Měl totiž projednat žalobu jako celek, protože ani v jedné ze tří projednávaných věcí nebylo dosud zrušeno rozhodnutí ze dne 20. 10. 2021, jímž krajský úřad uložil městskému úřadu, aby sám rozhodl o odvolání. Jednak stěžovatelka namítá, že odvolací řízení nemůže stále běžet (jak uvádí krajský soud), protože i podle samotného ministerstva je rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 10. 2021 nadále v právní moci. Navíc městský úřad podal podnět k přezkumnému řízení až sedm měsíců poté, co toto rozhodnutí krajského úřadu dostal – tedy v době, kdy mu lhůta pro rozhodnutí už dávno uplynula. K tomu stěžovatelka odkázala na judikaturu NSS (rozsudky ze dne 12. 4. 2013, čj. 5 Ans 4/2012-20, a ze dne 3. 3. 2023, čj. 1 As 4/2023-25).

4. Posouzení věci

[7] Kasační stížnost není důvodná. To ostatně plyne už z rozsudku ze dne 12. 1. 2024, čj. 5 Afs 237/2023-28, v němž NSS posuzoval prakticky stejný případ (*druhou či třetí z oněch tří výše zmíněných souvisejících věcí*).

[8] Ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve správním řízení, se může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).

[9] Z toho je zřejmé, že v řízení o žalobě na ochranu proti *nečinnosti* správního orgánu rozhoduje soud podle aktuálního stavu, nikoli podle skutkového a právního stavu konzervovaného k určitému okamžiku v minulosti (jako je tomu u žaloby proti *rozhodnutí* správního orgánu, § 75 odst. 1 s. ř. s.). Pro posouzení důvodnosti žaloby je proto podstatné, zda nečinnost trvá v době rozhodování krajského soudu. Účelem žaloby na ochranu proti nečinnosti je totiž poskytnout ochranu proti *trvajícím* nečinnostem. Tato žaloba naopak neslouží k tomu, aby se žalobce domohl deklaratorního výroku o tom, že nečinnost tu případně v minulosti byla, pokud v době rozhodování soudu už netrvá (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46, č. 3031/2014 Sb. NSS, bod 26).

[10] Jak ověřil krajský soud, Ministerstvo financí v srpnu 2022 nařídilo přezkum rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 10. 2021, jímž byla věc vrácena městskému úřadu. Rozhodnutí ministerstva se stalo pravomocným na základě rozhodnutí ministra financí z prosince 2022. Následné přezkumné řízení vedené krajským úřadem nebylo ke dni vydání napadeného rozsudku skončeno.

[11] Nařízení přezkumu rozhodnutí má vůči přezkoumávanému rozhodnutí (a navazujícím rozhodnutím) odkladný účinek až do okamžiku, kdy bude oznámeno rozhodnutí ve věci, které bylo vydáno v přezkumném řízení (§ 123 odst. 4 daňového řádu).

[12] V době vydání napadeného rozsudku (v březnu 2023) tak byly účinky rozhodnutí, jímž krajský úřad vrátil věc městskému úřadu, pozastaveny v důsledku probíhajícího přezkumného řízení. Procesní stav řízení byl tedy takový, jako by o stěžovatelčině odvolání proti rozhodnutí městského úřadu ze dne 3. 8. 2021 dosud nerozhodl ani sám krajský úřad

a jako by odvolací řízení stále běželo. Za takové procesní situace nebyl městský úřad povinen (a ani oprávněn) sám rozhodnout o stěžovatelské odvolání (jak ho k tomu zavázal krajský úřad svým rozhodnutím ze dne 20. 10. 2021). Tím spíše nemohl jako orgán prvního stupně nově rozhodnout o stěžovatelské původní žádosti o vrácení správních poplatků. Městský úřad tedy nemohl být ke dni rozhodování krajského soudu nečinný.

[13] I kdyby byl městský úřad nečinný kdykoli mezi rozhodnutím krajského úřadu ze dne 20. 10. 2021 a podáním žaloby v listopadu 2022 (*podnět k přezkumu totiž podal městský úřad až s velkým odstupem od rozhodnutí krajského úřadu*), nebylo by to pro posouzení věci podstatné. Nečinnostní žaloba může být důvodná jen v případě, že nečinnost trvá v době rozhodování krajského soudu. V této věci byl ovšem nařízen přezkum rozhodnutí krajského úřadu (byť zatím nepravomocně) už v srpnu 2022, tedy více než tři měsíce před podáním žaloby. (Právní moci pak nařízení přezkumu nabylo už v prosinci 2022, tedy jen pár týdnů po podání žaloby. Od toho okamžiku působil odkladný účinek, v jehož důsledku nemohl městský úřad ve věci nijak konat.)

[14] Judikatura, na kterou stěžovatelka odkazuje, se týká jiné procesní situace, než jaká nastala v nyní projednávané věci, a řeší jiné právní otázky. Ve věci 1 As 4/2023 správní orgán přerušil řízení po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí. NSS rozhodl, že pokud je správní řízení přerušeno až poté, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí už uplynula, nemůže toto přerušování řízení obnovit lhůtu pro vydání rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 správního řádu. Podobnou situaci se zabýval i rozsudek 5 Ans 4/2012.

[15] Konečně krajský soud nepochybil ani vyloučením věci k samostatnému řízení. Je pravda, že všechny tři věci spolu souvisely. Současně ale v únoru 2023 (kdy bylo usnesení o vyloučení vydáno) krajský soud zjistil, že věci, které dosud procesně postupovaly stejným způsobem i tempem, se „rozpojily“ – a nebylo jasné, zda se i nadále budou vyvíjet stejně. Stěžovatelka má tedy pravdu, že věci by neměly být ze společného řízení vylučovány samoučelně, pokud si je účastník sám přeje projednat společně (rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2006, čj. 1 Afs 24/2005-70, č. 888/2006 Sb. NSS, nebo nález Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 664/03). Krajský soud ale samoučelně nepostupoval: své kroky přizpůsobil aktuálnímu stavu probíhajících správních řízení – a o žalobě v té jediné věci, jejíž další procesní vývoj už byl na konci února 2023 zřejmý, pak také záhy rozhodl.

5. Závěr a náklady řízení

[16] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla, a NSS proto kasační stížnost zamítl. Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.); žalovanému nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 29. ledna 2024

pokračování

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu