



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Tomáše Herce a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Ing. Jitka Rydvanová**, se sídlem Dušní 866/22, Praha 1, zastoupená JUDr. Vladimírem Škrétou, advokátem se sídlem U Soudu 363/10, Liberec, proti žalované: **Správa státních hmotných rezerv**, se sídlem Šeříková 616/1, Praha 5, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2024, č. j. 15 A 132/2023-64,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2024, č. j. 15 A 132/2023-64, **se zrušuje**.
- II. Žaloba podaná Městskému soudu v Praze dne 16. 11. 2023, kterou se žalobkyně domáhala ochrany proti nečinnosti žalované spočívající v nevydání rozhodnutí, kterým rozhodne o vrácení daňového přeplatku a sankci za neoprávněné držení pokuty uložené rozhodnutím žalované ze dne 22. 7. 2015, č. j. 6590/15-SSHR, **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o posouzení, zda je žalovaná, která podle § 10b odst. 5 písm. g) zákona č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy), ve znění účinném do

30. 6. 2017, rozhodla o správním deliktu podnikající fyzické osoby podle § 10a odst. 1 písm. e) tohoto zákona a uložila za něj pokutu, příslušná rozhodovat také o vrácení daňového přeplatku spočívajícího v zaplacené pokutě, bylo-li rozhodnutí o jejím uložení následně zrušeno, a o zaplacení sankce za neoprávněné zadržování částky odpovídající zaplacené pokutě. Není-li tomu tak, nemohla se dopustit nečinnosti spočívající v tom, že takovéto rozhodnutí nevydala. K tomu, aby se správní soud mohl v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zabývat takto vymezenou právní otázkou nečinnosti žalované, však bylo nejprve nutné postavit najisto, zda žaloba byla podána ve lhůtě podle § 80 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) je podnikající fyzickou osobou, která pokračuje v provozování živnosti po úmrtí podnikatele J. V. Žalovaná rozhodnutím ze dne 22. 7. 2015, č. j. 6590/15-SSHR, uložila stěžovatelce podle § 10a odst. 2 písm. c) zákona o nouzových zásobách ropy pokutu ve výši 1 500 000 Kč za správní delikt podle § 10a odst. 1 písm. e) tohoto zákona. Správního deliktu se měl dopustit její právní předchůdce tím, že neodstranil ve stanoveném termínu do 31. 5. 2015 nedostatky zjištěné při kontrole množství kvality nouzových zásob provedené dne 7. 4. 2015 ve skladu v areálu společnosti Plzeňská energetika a.s. Předseda žalované rozhodnutím ze dne 3. 9. 2015, č. j. 8332/15-SSHR, zamítl rozklad stěžovatelky a rozhodnutí žalované potvrdil. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) toto rozhodnutí nicméně zrušil rozsudkem ze dne 31. 10. 2019, č. j. 5 A 188/2015-53, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Předseda žalované rozhodnutím ze dne 24. 3. 2020, č. j. 04748/20-SSHR, zrušil rozkladem napadené rozhodnutí a věc vrátil k novému projednání žalované. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) rozsudkem ze dne 28. 4. 2022, č. j. 4 As 6/2020-35, zamítl kasační stížnost proti rozsudku městského soudu.

[3] Jelikož stěžovatelka zaplatila pokutu ještě před tím, než městský soud zrušil rozhodnutí předsedy žalované, podáním ze dne 13. 10. 2022 požádala o její vrácení, jakož i o zaplacení sankce za neoprávněné zadržování částky odpovídající zaplacené pokutě. V tomto podání uvedla, že při vrácení pokuty je třeba postupovat podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, neboť po zrušení rozhodnutí, kterým byla pokuta uložena, má zaplacená pokuta stejný režim jako daňový přeplatek. Zároveň měl stěžovatelce vzniknout nárok na zaplacení sankce za celou dobu, po kterou byla zaplacená pokuta na účtu žalované. Tato sankce podle § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků měla činit za období do 30. 9. 2022 částku 1 588 440,82 Kč a každým dalším dnem měla být o 863 Kč vyšší.

[4] Rozhodnutím ze dne 24. 1. 2023, č. j. 01452/23-SSHR, žalovaná znovu rozhodla o uložení pokuty. Shledala, že se právní předchůdce stěžovatelky dopustil správního deliktu a stěžovatelce uložila podle § 10a odst. 2 písm. c) zákona o nouzových zásobách ropy pokutu ve výši 320 000 Kč. Současně rozhodla o tom, že stěžovatelce bude vrácena dříve zaplacená pokuta v částce přesahující nově uloženou pokutu, tedy ve výši 1 180 000 Kč. K rozkladu stěžovatelky předseda žalované rozhodnutím ze dne 16. 3. 2023, č. j. 02463/23-SSHR/2, zrušil výrok rozhodnutí žalované o uložení pokuty a správní řízení zastavil. Stěžovatelka ještě dne 14. 11. 2022 uplatnila podnět na ochranu proti nečinnosti žalované podle § 38 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, který adresovala Ministerstvu financí. Ministerstvo financí jí přípisem ze dne 24. 11. 2022 sdělilo, že není nadřízeným správním orgánem žalované, která samotná je ústředním orgánem státní

pokračování

správy, a podnět postoupilo žalované. Stěžovatelka podáním ze dne 11. 1. 2023 uplatnila obdobný podnět přímo vůči žalované.

[5] Stěžovatelka se žalobou, kterou podala dne 15. 11. 2023 k městskému soudu, domáhala ochrany proti nečinnosti žalované spočívající v nevydání rozhodnutí o její žádosti ze dne 13. 10. 2022. Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Poukázal na to, že u pokuty uložené stěžovatelce jde o dělenou správu ve smyslu § 161 daňového řádu. Žalovaná sice byla oprávněna rozhodnout o uložení pokuty za správní delikt, podle § 10b odst. 4 zákona o nouzových zásobách ropy, ve znění účinném od 1. 7. 2017, ale správu pokut uložených za přestupky podle tohoto zákona vykonává Celní správa České republiky (dále jen „celní správa“). Právě příslušný orgán celní správy, a nikoli žalovaná, je tudíž správcem daně, který je oprávněn rozhodovat o žádosti o vrácení dříve zaplacené pokuty (ponechá-li se stranou, že částka odpovídající zaplacené pokutě byla stěžovatelce vrácena), resp. o žádosti o vrácení daňového přeplatku nebo zaplacení sankce za neoprávněné zadržování částky odpovídající zaplacené pokutě. Výlučně jemu by stěžovatelka mohla vytýkat případnou nezákonnou nečinnost spočívající v nevydání rozhodnutí o žádosti stěžovatelky, avšak za předpokladu, že by u něj takovouto žádost podala, což se nestalo. Žaloba tak směřovala proti správnímu orgánu, který ve věci nebyl příslušný rozhodnout, pročez ani nemohl být nečinný.

[6] Závěrem městský soud dodal, že nepodala-li stěžovatelka žádost u celní správy, do jejíž kompetence spadá její posouzení, nemohla jí začít běžet lhůta pro vydání rozhodnutí o žádosti. Nepočala tak běžet ani lhůta pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 odst. 1 s. ř. s. a žalobu nebylo možné odmítnout jako opožděnou.

II. Kasační stížnost

[7] Stěžovatelka podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu, který podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., navrhuje jej zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení. Ustanovení § 10b odst. 4 zákona o nouzových zásobách ropy vyjadřuje pouze to, že pokuty jsou příjmem státního rozpočtu a do rozpočtu směřují prostřednictvím celní správy. Mohla-li žalovaná rozhodnout o uložení sankce, pak jí náleží i rozhodnutí o jejím vrácení. Sama ostatně pokutu svým rozhodnutím nejprve snížila a následně řízení zastavila. Zaplacenou pokutu vrátila stěžovatelce bez toho, že se obracela na orgány celní správy. To, že je žalovaná pasivně věcně legitimována, lze dovodit i z vyjádření Ministerstva financí, na které se stěžovatelka obrátila podáním ze dne 14. 11. 2022. Ministerstvo financí tento podnět předalo k vyřízení předsedovi žalované s tím, že je nejbližším nadřízeným subjektem k žalované. Vycházelo tedy z toho, že o žádostech by měla rozhodovat žalovaná, a nikoli celní správa. Obdobně rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 7. 2010, č. j. 1 Afs 38/2010-100, ve věci sporu s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, který vydal rozhodnutí o vrácení úroků za nezákonnou pokutu.

III. Vyjádření žalované

[8] Žalovaná ve svém vyjádření upozornila, že všechna její rozhodnutí, jimiž byla stěžovatelce uložena pokuta, byla zrušena a zaplacená částka 1 500 000 Kč jí byla navracena.

Tím považuje záležitost zaplacené sankční částky za vyřešenou. Stěžovatelka se na ni (a na Ministerstvo financí) obrátila s nárokem a výpočtem úroku za „nezákonné zadržování finančních prostředků“, či úroku za nezákonnou pokutu udělenou podle daňového řádu. V tomto ohledu argumentovala daňovým řádem, byť byla upozorněna, že žalovaná neuložila sankci podle daňového řádu ani podle něj nemůže postupovat, neboť jí to nepřísluší.

[9] Veškerá podání a žádosti stěžovatelky o náhradu žalovaná posoudila v souladu se zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. Rovněž Ministerstvo financí posoudilo podnět stěžovatelky ze dne 14. 11. 2022 jako žádost o odškodnění podle tohoto zákona a postoupilo jej žalované, a to nikoli jako věcně a místně příslušnému správci daně, nýbrž jako příslušnému úřadu k vyřízení. Žalovaná vydala dne 19. 1. 2023 stanovisko, kterým stěžovatelku informovala, že její nárok neuznává, toto stanovisko však není rozhodnutím. Vzhledem k posouzení podnětu žalovaná ve věci nevedla ani správní spis. U žaloby stěžovatelky nejde jen o nedostatek pasivní legitimaci žalované, ale i o problém řádné věcné příslušnosti, byť se správní soud samozřejmě musel s žalobou nějak vypořádat. Nebyl-li tento nárok do šesti měsíců ode dne uplatnění plně uspokojen, stěžovatelka měla právo se ho v souladu s § 15 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. domáhat u věcně a místně příslušného soudu v občanském soudním řízení. K ochraně svého práva ale nemohla využít žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[10] Žaloba by podle žalované musela být zamítnuta i proto, že byla podaná opožděně, tedy po uplynutí lhůty podle § 80 odst. 1 s. ř. s. I kdyby žalovaná měla rozhodnout ve lhůtě 30 dnů, první podání od stěžovatelky jí bylo doručeno ve čtvrtek dne 13. 10. 2022, a tudíž lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula v pondělí dne 14. 11. 2022. Žaloba byla nicméně podána až ve středu dne 15. 11. 2023, tj. den po uplynutí k tomu určené lhůty jednoho roku. Žalovaná navrhuje kasační stížnost zamítnout.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Následně kasační soud přezkoumal rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i důvodů, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Stěžovatelka se žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu bránila proti tomu, že žalovaná doposud nerozhodla o její žádosti ze dne 13. 10. 2022 o vrácení daňového přeplatku, který měl spočívat v pokutě zaplacené ještě předtím, než bylo rozhodnutí žalované o jejím uložení zrušeno. Rovněž žádala o zaplacení sankce ve výši 1 599 440 Kč za neoprávněné zadržování částky odpovídající zaplacené pokutě za období do 30. 9. 2022. Tato žaloba vycházela z předpokladu stěžovatelky, že žalovaná byla příslušná rozhodnout o její žádosti. Právo na zaplacení sankce uplatnila s odkazem na § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatku.

pokračování

[13] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, stejně jako ve svém dřívějším vyjádření k žalobě (obě tato vyjádření jí byla zaslána a měla možnost na ně případně reagovat) namítla, že žaloba stěžovatelky byla podána opožděně. Bylo-li by tomu tak, znamenalo by to, že žaloba byla městským soudem projednána, ačkoli k tomu nebyly dány podmínky řízení. Byl by to důvod zmatečnosti řízení před městským soudem (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), k němuž by Nejvyšší správní soud musel přihlídnout i nad rámec stěžovatelkou uplatněných důvodů kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Kasační soud se tak předně zabýval právě včasností žaloby stěžovatelky.

[14] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. „[t]en, 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.“ Žaloba musí být podána ve lhůtě stanovené v § 80 odst. 1 s. ř. s., tedy „nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon“.

[15] Městský soud považoval žalobu za včasnou, neboť žádost stěžovatelky byla podána věcně nepřislušnému orgánu, v důsledku čehož zatím nezačala běžet lhůta, ve které by měl o ní příslušný správní orgán rozhodnout, ani lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Nejvyšší správní soud však považuje tuto úvahu za nesprávnou. Směšuje totiž věcné posouzení žaloby s posouzením podmínek řízení.

[16] Obecně platí, že ve správním soudnictví lze věcně projednat jen přípustnou žalobu, která byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou, a pokračování v řízení nesmí bránit neodstraněné vady žaloby nebo jiný nedostatek podmínek řízení. Posouzení, zda byla žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podána ve lhůtě podle § 80 odst. 1 s. ř. s. se odvíjí ode dne, kdy marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání žalobcem požadovaného rozhodnutí. Z hlediska podmínek řízení je ale bez významu, zda se žalobce žalobou domáhá vydání rozhodnutí u správního orgánu, který není příslušný takového rozhodnutí vydat. Pravomoc žalovaného správního orgánu k vydání rozhodnutí bude posouzena až při věcném posouzení žaloby, tedy při posouzení, zda je tento správní orgán nečinný (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008-164, č. 2181/2011 Sb. NSS).

[17] V posuzované věci požadovala stěžovatelka, aby žalovaná rozhodla o vrácení daňového přeplatku spočívajícího v zaplacené pokutě a o zaplacení sankce za neoprávněné zadržování částky odpovídající zaplacené pokutě. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na již neúčinný zákon o správě daní a poplatků, přehlížejíc, že správce daně by při rozhodování o její žádosti musel postupovat podle daňového řádu. Ve věci se proto neuplatní ani oprávnění správce daně rozhodovat o úhradě úroků z vratitelného přeplatku podle § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků (k existenci tohoto oprávnění podle dřívější zákonné úpravy srov. rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010-104).

[18] Na rozdíl od zákona o správě daní a poplatků již daňový řád výslovně nepředpokládá rozhodnutí o vrácení přeplatku (§ 64 odst. 4 a 8 zákona o správě daní a poplatků). Aniž by Nejvyšší správní soud na tomto místě musel zodpovědět právní otázku, zda daňový řád vůbec připouští vydání stěžovatelkou požadovaných rozhodnutí, pro posouzení včasnosti žaloby je rozhodné, že i kdyby tomu tak bylo, pro jejich vydání nestanoví žádnou lhůtu (srov. § 155 až 155b daňového řádu, které upravují vrácení vratitelného přeplatku, a § 251c a 253a daňového řádu, které upravují úrok z vratitelného přeplatku). Správce daně je nicméně povinen vrátit vratitelný přeplatek na žádost daňového subjektu do 30 dnů ode dne obdržení této žádosti (§ 155b odst. 1 daňového řádu), z čehož lze usuzovat, že ve stejné lhůtě by měl případně vyrozumět daňový subjekt, že žádosti o vrácení přeplatku nelze vyhovět (§ 155 odst. 5 daňového řádu).

[19] Žádost stěžovatelky, označená jako výzva k vrácení přeplatku, byla doručena žalované ve čtvrtek dne 13. 10. 2022. Jelikož zákon nestanoví lhůtu pro vydání stěžovatelkou požadovaných rozhodnutí, byl tento den rozhodný pro běh lhůty jednoho roku pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 odst. 1 s. ř. s., jejímž posledním dnem byl pátek 13. 10. 2023. Stěžovatelka však podala žalobu až ve středu 15. 11. 2023, tedy po uplynutí zákonné lhůty. V mezidobí zároveň nebyl učiněn jiný „poslední úkon“ stěžovatelky vůči správnímu orgánu nebo správního orgánu proti stěžovateli, od něhož by se nově odvíjela uvedená lhůta. Takovými úkony nebyla rozhodnutí vydaná ve správním řízení, v němž bylo rozhodováno o uložení pokuty stěžovateli, ani sdělení žalované, kterým reagovala na podnět na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že i kdyby měla být ve věci jakkoli zohledněna lhůta 30 dnů, v níž je správce daně povinen vrátit vratitelný přeplatek na žádost daňového subjektu, jejím posledním dnem by bylo pondělí 14. 11. 2022. V takovém případě by poslední den pro podání žaloby bylo úterý 14. 11. 2023, a tudíž žaloba podaná následujícího dne by byla rovněž podána opožděně.

V. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil. Protože již v řízení před městským soudem byly důvody pro odmítnutí žaloby, kasační soud současně rozhodl podle stejného ustanovení a § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. o odmítnutí žaloby žalobkyně jako návrhu, který byl podán opožděně.

[21] O náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s. tak, že s ohledem na odmítnutí žaloby na ni nemá nárok žádný z účastníků řízení o kasační stížnosti. Zároveň nebyly splněny ani podmínky podle § 10 odst. 3 a 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, pro vrácení zaplacených soudních poplatků. Zruší-li totiž kasační soud rozhodnutí krajského (městského) soudu a současně odmítne žalobu, zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost se nevrací (usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020-49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

4 As 179/2024-25

V Brně dne 31. října 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu