



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové 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 3197/2020, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 2. 2021, č. j. 22 A 38/2020 - 31,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 2. 2021, č. j. 22 A 38/2020 - 31, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zrušil podle § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, usnesení Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí (dále též „stavební úřad“) ze dne 26. 8. 2019, č. j. MUFO 26157/2019, a řízení zastavil. Tímto usnesením stavební úřad podle § 64 odst. 1 písm. c) za použití § 57 odst. 2 správního řádu přerušil řízení o žádosti žalobkyně ze dne 31. 8. 2018 o vrácení poplatků za kopírování písemností ze správních spisů sp. zn. MUFO_S 1427/2016, MUFO_S 723/2017, MUFO_S 2610/2017, MUFO_S 2687/2017 do doby pravomocného rozhodnutí soudu ve věci rozhodnutí o vrácení poplatků ze dne 12. 8. 2019, zn. MUFO 23468/2019, sp. zn. MUFO_S 4147/2017.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítala

nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného spočívající v tom, že žalovaný nezdůvodnil, proč řízení zastavil, tedy proč nelze v této věci s ohledem na chybějící důvod pro vydání usnesení věc vrátit stavebnímu úřadu k novému projednání. Podle žalobkyně zastavením řízení nebylo o její žádosti o vrácení poplatků za kopírování nijak rozhodnuto, což je v rozporu s § 90 odst. 1 správního řádu. Žalovaný svým rozhodnutím žalobkyni odepřel právo na vyřízení žádosti. Žalobkyně dále uvedla, že žalovaný není nadřízeným správním orgánem stavebního úřadu s ohledem na předmět odvolacího řízení, kterým je pouze otázka přerušení řízení, nikoli věc sama.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 4. 2. 2021 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud v první řadě konstatoval, že si je vědom toho, že usnesení o přerušení řízení podle § 64 správního řádu je ve smyslu § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř.s.“) vyloučeno ze soudního přezkumu. V projednávané věci je však předmětem soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného, kterým bylo k odvolání žalobkyně proti procesnímu rozhodnutí o přerušení řízení rozhodnuto žalovaným ve věci, neboť svým výrokem rozhodl o zastavení řízení. Jelikož z rozhodnutí žalovaného nelze nikterak vyčíst, které řízení vlastně hodlal zastavit, je nutné vycházet z toho, že zastaveno bylo řízení o žádosti žalobkyně o vrácení poplatků za kopírování písemností. Na přezkoumávané rozhodnutí tak nedopadá výlučka ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s.

[4] Krajský soud dále konstatoval, že v rozhodnutí žalovaného zcela absentuje odůvodnění postupu podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, tedy zrušení přezkoumávaného usnesení stavebního úřadu a zastavení řízení. Postup žalovaného označil za nepřípustný a přisvědčil žalobkyni, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť není zřejmé, z jakých důvodů přistoupil k zastavení řízení. Žalovaný 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.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[5] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Uvedl, že předmětná řízení o vrácení správních poplatků byla nesprávně vedena podle správního řádu, namísto podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Stavební úřad vydal nezákonné usnesení o přerušení správního řízení ve věci správního poplatku. Stěžovatel na základě odvolání žalobkyně musel postupovat dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu a ve výrokové části svého rozhodnutí toto ustanovení citoval. Stěžovatel poukázal na odůvodnění svého rozhodnutí a konstatoval, že se v rámci odvolacího řízení nezabýval přímo samotným řízením o vrácení správních poplatků, ale pouze přezkoumával odvoláním napadené usnesení o přerušení správního řízení a důvody pro jeho vydání. Krajský soud na základě citace § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu dovodil, že žalovaný zastavil řízení jako takové, k čemuž však nemohlo dojít, když dle výrokové části bylo přezkoumávané konkrétní usnesení.

[6] Stěžovatel zároveň odmítl, že by bezdůvodně odepřel žalobkyni právo na vyřízení jejích žádostí o vrácení správních poplatků. Stěžovatel pouze musel dostát své povinnosti a zrušit usnesení o přerušení řízení, k jehož vydání nebyl dán zákonný důvod. Svým správním procesním postupem stěžovatel umožnil pokračování správního řízení o vrácení správních poplatků a chránil procesní práva žalobkyně. Záměrem žalovaného bylo přimět stavební úřad, aby řízení

pokračování

o vrácení správních poplatků zahájené na návrh žalobkyně vedl podle daňového řádu, a byl tak pro žalobkyni zajištěn řádný proces. Tento názor žalovaný prezentoval již ve vyjádření k žalobě, avšak krajský soud se touto argumentací stěžovatele nezabýval. Odůvodnění napadeného rozsudku proto nepovažuje stěžovatel za dostačující. Stěžovateli není jasné, 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, o kterém bez bližšího odůvodnění krajský soud vyslovil, že jeho aplikace přicházela v úvahu. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení, zda žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zastavil řízení o žádosti žalobkyně o vrácení poplatků za kopírování listin ze správních spisů.

[10] Z předmětného rozhodnutí žalovaného zdejší soud zjistil, že žalovaný v záhlaví uvedl, že rozhodoval na základě odvolání podaného žalobkyní proti usnesení stavebního úřadu ze dne 26. 8. 2019, č. j. MUFO 26157/2019. Výrokem rozhodl tak, že dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu se napadené usnesení ruší a řízení se zastavuje. V odůvodnění mimo jiné konstatoval, že dle napadeného usnesení bylo přerušeno řízení zahájené podáním žádosti o vrácení poplatků za kopírování písemností ze správních spisů, kterou podala dne 31. 8. 2018 žalobkyně, a to do doby pravomocného rozhodnutí soudu ve věci rozhodnutí o vrácení poplatků ze dne 12. 8. 2019 pod zn. MUFO 23468/2019, sp. zn. MUFO_S 4147/2017. Stěžovatel dále v odůvodnění svého rozhodnutí mimo jiné uvedl, že nebyl dán důvod pro vydání usnesení o přerušení řízení, jelikož žaloba nebyla podána, a nebyl tak naplněn důvod pro přerušení řízení z důvodu tzv. předběžné otázky.

[11] Nejvyšší správní soud vyšel při posouzení kasační stížnosti z rozsudku NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 24/2011 - 43, z něž pro přílehangost na projednávanou věc uvádí obsáhlejší citaci:

„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 důlce 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 náhrady 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.

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.“

[12] V nyní projednávané věci z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že se týká pouze přerušení řízení, nikoli věci samé. V záhlaví rozhodnutí žalovaného je totiž uvedeno odvoláním žalobkyně napadené usnesení stavebního úřadu o přerušení řízení a z výroku rozhodnutí žalovaného i jeho odůvodnění nijak nevyplývá, že by se týkalo věci samé, tj. žádosti žalobkyně o vrácení poplatků za kopírování písemností ze správních spisů. Zastavení řízení podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu se tak může týkat toliko toho „meztímního“ řízení, v němž bylo vydáno usnesení o přerušení řízení. V posuzované věci bylo předmětem rozhodnutí žalovaného pouze přezkoumání rozhodnutí o přerušení řízení na základě odvolání žalobkyně a ve spojení s ním i „řízení o přerušení řízení“. Samotné řízení o žádosti žalobkyně o vrácení správních poplatků nebylo rozhodnutím žalovaného dotčeno. Rozhodnutí žalovaného je stručně avšak srozumitelně zdůvodněno poukazem na skutečnost, že důvod pro přerušení řízení dán nebyl.

pokračování

Žalovanému je nicméně třeba vytknout, že uvedené okolnosti v odůvodnění mohl jasněji vysvětlit, aby u žalobkyně nemohla pojmout mylný dojem, že zastavení řízení se týká řízení ve věci samé. V návaznosti na výše uvedené však Nejvyšší správní soud přesto konstatuje, že neobstojí závěr krajského soudu, že z rozhodnutí žalovaného nelze vyčíst, které řízení hodlal žalovaný svým rozhodnutím zastavit.

[13] Zdejší soud dodává, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu řeší případy, kdy odvolací orgán shledá, že napadené rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno a je tedy třeba je bez náhrady zrušit. Zrušením rozhodnutí, jež bylo 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 rozhodováno o přerušení řízení, např. s jinými podmínkami, podle jiného ustanovení apod.) je za takového stavu věci třeba zastavit. Proto citované ustanovení počítá právě s takovouto spojenou variantou rozhodnutí, kdy se nejen zruší napadené rozhodnutí, ale současně se zastaví řízení, v němž bylo zrušené rozhodnutí vydáno.

[14] Rozhodnutí žalovaného přezkoumávané v posuzované věci se tedy týká pouze přerušení správního řízení, tj. úkonu, jímž se upravuje vedení správního řízení. Jak již zdejší soud konstatoval 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 vyluky, 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 nepřijatelný a soud jej usnesením odmítne (§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).“*

[15] Námitce stěžovatele, v níž krajskému soudu vytýká, že se nevypořádal s jeho argumentací uvedenou ve vyjádření k žalobě, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť krajský soud je při přezkumu správního rozhodnutí povinen vypořádat především žalobní argumentaci a k vyjádření žalovaného toliko přihlíží v tom směru, zda neobsahuje skutečnosti zásadní pro rozhodnutí ve věci. V posuzované věci vyjádření žalovaného (stěžovatele) obsahovalo popis, jakým způsobem měl stavební úřad postupovat, a rozšíření argumentace uvedené v jeho napadeném rozhodnutí. Neobsahovalo tedy žádné zásadní skutečnosti, které by měly vliv na posouzení věci. Nebylo tudíž ani potřeba, aby se jím krajský soud výslovně zabýval. Krajský soud se vypořádal s námitkami žalobkyně a předestřel stručnou, nicméně výstižnou argumentaci, na základě níž ve věci rozhodl. Nelze proto stěžovateli přisvědčit, že odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku není dostačující. Z výše uvedeného je nicméně zřejmé, že krajský soud věc neposoudil správně a pochybil, když rozhodnutí žalovaného zrušil. Krajský soud totiž měl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s.

[16] Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Dospěl totiž k závěru, že o ní není třeba rozhodovat, jelikož při rozhodnutí o samotné kasační stížnosti v běhu lhůty pro rozhodnutí o odkladném účinku je rozhodnutí o této žádosti již nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů rozsudek krajského soudu výrokem I. zrušil (§ 110 odst. 1 část věty za středníkem s. ř. s.), věc mu však nevrátil k dalšímu řízení a sám rozhodl výrokem II. o odmítnutí podané žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) a § 70 písm. c) s. ř. s.

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

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

V Brně dne 7. dubna 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu