



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **CABRHA team, s. r. o.**, Nerudova 209/10, Praha 1, zastoupené advokátem Mgr. Ing. Tomášem Tillmannem, Vrázova 1324/40, Ostrava, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, Masarykova 31, Brno, ve věci nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2021, čj. 14 A 24/2021 - 24,

**t a k t o :**

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

### **O d ů v o d n ě n í :**

[1] Žalobkyně žádala od Městského soudu v Praze ochranu před nečinností Odvolacího finančního ředitelství v řízení o odvolání. Městský soud její žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 13. 5. 2021 uložil žalovanému správnímu orgánu, aby ve lhůtě 90 dnů rozhodl o odvolání žalobkyně proti dvěma dodatečným platebním výměrům na daň z přidané hodnoty ze dne 22. 9. 2015.

[2] Žalovaný (v nynějším řízení stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Domnívá se, že svou případnou nečinnost odstranil už před podáním žaloby, a je přesvědčen, že nečinnost může správní orgán sám zhojit i poté, co už mu uplynula lhůta k rozhodnutí stanovená vnitřním předpisem. Nečinnostní žaloba slouží k ochraně před trvající nečinností, a pokud nečinnost netrvá, nemůže být taková žaloba důvodná. Stěžovatel má také za to, že k vydání rozhodnutí mu městský soud poskytl nepřiměřeně krátkou lhůtu.

[3] Kasační stížnost není důvodná.

[4] Zde je přehled toho, co se v řízení stalo:

- v září 2015 vydal finanční úřad dodatečné platební výměry;
- v květnu 2016 zamítl stěžovatel odvolání proti nim;

- v dubnu 2020 zrušil městský soud rozhodnutí o odvolání;
- v květnu 2020 obdržel stěžovatel od městského soudu svůj správní spis; krátce nato podal proti jeho rozsudku kasační stížnost;
- v červenci 2020 požádala žalobkyně o pokračování v odvolacím řízení;
- na sklonku listopadu 2020, půl roku od vrácení správního spisu, požádala žalobkyně stěžovatelův nadřízený orgán, aby přijal opatření proti nečinnosti;
- v prosinci 2020 stěžovatel uložil finančnímu úřadu, aby doplnil podklady pro rozhodnutí; krátce nato odložil stěžovatelův nadřízený orgán podnět žalobkyně, protože neshledal nečinnost;
- v lednu 2021 podala žalobkyně žalobu.

[5] Městský soud ve svém rozsudku uvedl, že délka obvyklé lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání činí šest měsíců; to plyne z pokynu Ministerstva financí č. MF-5 o stanovení lhůt při správě daní [viz jeho čl. I bod 1 písm. a)]. Lhůta pro vydání nového rozhodnutí začala stěžovateli běžet okamžikem vrácení správního spisu, tedy dnem 27. 5. 2020 (čl. II bod 1 pokynu MF-5), a uplynula dne 27. 11. 2020. Lhůta pro vydání rozhodnutí se sice staví po dobu doplňování podkladů (čl. II bod 2 pokynu MF-5), ovšem stavit se může jen lhůta, která předtím běžela, nikoli taková, která už uběhla. Běžící lhůtu může nadřízený orgán i prodloužit, a to až na dvojnásobek (čl. II bod 5 pokynu MF-5), stěžovatel však o nic takového nepožádal. Pokud tedy stěžovatel uložil finančnímu úřadu doplnění podkladů až v prosinci 2020, ačkoli si předem nezajistil prodloužení lhůty, nerespektoval tím standardní postup a jeho nečinnost tím nemohla být zhojena. Ani pět měsíců poté stěžovatel ve věci nerozhodl – navzdory tomu, že už bezmála uplynula i maximální dvojnásobná lhůta. Proto mu to soud uložil.

[6] Stěžovatel s tím nesouhlasí, protože v řízení již od 16. 12. 2020 probíhají úkony, a to i bez zásahu soudu. Pokud by stěžovatel uložil finančnímu úřadu doplnit podklady o pouhých devatenácti dny dříve (před datem 27. 11. 2020), městský soud by patrně jeho nečinnost neshledal; přitom není rozumný důvod mezi takovými situacemi rozlišovat. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že by obcházel standardní postupy, protože jeho nadřízený správní orgán žádné pochybení neshledal.

[7] Stěžovatel je přesvědčen, že soud nemůže v řízení o nečinnosti hodnotit jen to, zda rozhodnutí ve věci samé bylo vydáno, nebo ne, ale především to, zda případná někdejší nečinnost nadále trvá. Zde tomu tak není, což připustila i žalobkyně v žalobě (podle ní byl stěžovatel „*nečinný od doručení rozsudku až do 16. 12. 2020*“, kdy uložil finančnímu úřadu doplnit podklady). Důsledky rozsudku městského soudu jsou absurdní: správní orgán sice může průběžně činit účelné úkony, aby odstranil vady, které mu soud v jiném řízení předtím vytkl, ale poté bude stejně nucen vydat takové rozhodnutí, které nebude ctít cíl správy daní podle § 1 odst. 2 daňového řádu.

[8] NSS pokládá argumentaci městského soudu za správnou, naopak se stěžovatelovými úvahami nesouhlasí. Stěžovatel se zaměřuje na jednotlivé dílčí formulace žalobkyně či městského soudu, ale přehlíží celkový kontext jejich sdělení. Současně sice vychází ze správných obecných předpokladů, ale vyvozuje z nich nesprávné konkrétní závěry.

[9] Kritériem pro důvodnost nečinnostní žaloby opravdu není izolovaný fakt, že rozhodnutí dosud nebylo vydáno; to ale městský soud neřekl. Jeho úvaha vyjadřuje to, že kdyby byl stěžovatel do doby vydání rozsudku rozhodl, nemohl by soud žalobkyni vyhovět, i kdyby stěžovatel skutečně byl v předešlém období nečinný. Pokud ale stěžovatel nečinný byl a současně dosud nerozhodl, musí soud žalobě vyhovět.

[10] Žalobkyně ve své žalobě sice napsala, že stěžovatel „*byl nečinný až do 16. 12. 2020*“, není ale správné podsouvat jí, že tím sama popřela jakoukoli stěžovatelovu nečinnost po tomto datu.

pokračování

Takový výklad nedává smysl, protože teprve necelý měsíc po tomto datu podala žalobkyně nečinnostní žalobu. Žalobkyně chtěla svou formulací vyjádřit, že do uvedeného data neudělal stěžovatel vůbec nic – a navzdory tomu, že se řízení po tomto datu rozběhlo, nebylo možné tím dosavadní nečinnost zhojit, protože lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula už *před* tímto datem.

[11] Neobstojí ani to, jak si stěžovatel vykládá zásadu subsidiarity soudního přezkumu. Ta zhruba řečeno znamená, že soud zasahuje do pravomoci správních orgánů v omezeném rozsahu a až tam, kde nebylo možné zjednat nápravu ve správním řízení. Stěžovatel ovšem míní, že pokud nechá správní orgán nečinně uplynout lhůtu pro vydání rozhodnutí a teprve později začne konat, je *tím samým* nečinnost zhojena a správní soud už nemůže do věci vstoupit. To ale není pravda. Takový výklad by nedával soudní ochraně subsidiární, nýbrž bezzubý charakter.

[12] NSS pokládá za nepochybné, že lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula stěžovateli dnem 27. 11. 2020. Žalobkyně tedy mohla podat žalobu proti nečinnosti v roční zákonné lhůtě (§ 80 odst. 1 s. ř. s.) kdykoli do data 27. 11. 2021 – a je možné, že do tohoto data by již stěžovatel tak jako tak rozhodl sám (takže by důvod pro podání žaloby odpadl). Současně ale žalobkyni nic nebránilo v tom, aby podala žalobu ihned poté, co stěžovatelův nadřízený orgán nevyhověl jejímu podnětu k ochraně před nečinností, tedy kdykoli počínaje dnem 29. 12. 2020. Stěžovatel je v podstatě nespokojen s tím, že žalobkyně podala žalobu příliš brzy a nevyčkala dokončení procesních úkonů, které stěžovatel uložil finančnímu úřadu. Pokyn finančnímu úřadu ale nese datum až 16. 12. 2020, a je tak zjevné, že tento první stěžovatelův úkon směřující k vydání rozhodnutí přišel až *poté*, co uplynula lhůta pro rozhodnutí stanovená vnitřním předpisem.

[13] Stěžovatel jako správní orgán by neměl zlehčovat význam lhůt v řízení před orgány veřejné moci. Nejenom dny, ale někdy i pouhé hodiny či minuty mívají vliv na to, zda se osoba domůže práva, nebo zda zůstane bezprávná. Lhůta je lhůtou právě proto, že končí v jediném okamžiku a obdařuje časové úseky, které odděluje, zásadně odlišným právním významem. Stěžovatel má tedy pravdu v tom, že pokud by svůj pokyn finančnímu úřadu vydal kdykoli před 27. 11. 2020, nečinný by nebyl. Stejně tak ale musí platit, že pokud jej vydal třeba i jen jediný den po tomto datu, lhůtu pro vydání rozhodnutí promeškal a stal se nečinným.

[14] Protože byl stěžovatel nečinný během celé lhůty pro rozhodnutí a o prodloužení lhůty ani nepožádal (natož aby mu lhůta byla opravdu prodloužena), uvedl se tím do překérní situace – do jakéhosi stavu trvalé nečinnosti. I když začal *po* uplynutí lhůty vyvíjet účelnou procesní aktivitu, nemohl tím zhojit fakt, že rozhodnutí už mělo být vydáno (a že tato povinnost bude s odstupem času stále naléhavější). Záleželo pak už jen na tom, zda bude rychlejší stěžovatel a stihne rozhodnout dříve než soud – nebo zda rozsudek soudu přijde v době, kdy třeba ještě stěžovatel nebude mít věc zcela procesně připravenou. Stěžovatel ale nemůže dost dobře vyčítat soudu, že mu uložil povinnost rozhodnout: za normálního stavu věcí by totiž měl stěžovatel rozhodnout do 27. 11. 2020, a i kdyby mu nadřízený orgán prodloužil lhůtu na maximum, měl by na rozhodnutí čas do 27. 5. 2021.

[15] Krom toho městský soud nestanovil stěžovateli pro rozhodnutí nijak nepřiměřenou lhůtu. Ačkoli žalobkyně žádala rozhodnutí ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozsudku, soud přihlédl k okolnostem věci – zvláště k tomu, že sám stěžovatel dal finančnímu úřadu na doplnění podkladů lhůtu do 30. 6. 2021 – a stanovil lhůtu devadesáti dnů (její konec pak připadl na 12. 8. 2021). Stěžovatel namítá, že městský soud nezvážil i další nutné procesní úkony, které budou navazovat na nově provedené svědecké výpovědi. Konkrétně stěžovatel uvedl, že žalobkyni nejspíš poskytne lhůtu patnácti dnů na vyjádření k novým skutečnostem a že on sám bude pak muset vyhodnotit jak toto vyjádření, tak případně nově navržené důkazní prostředky.

Jak ale NSS právě ukázal, městský soud dal stěžovateli ještě dalších šest týdnů k dobru od okamžiku, kdy měl finanční úřad dokončit doplňování podkladů.

[16] Odkaz na náleží Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01, který městský soud zahrnul do bodu 29 svého rozsudku, nebyl pro jeho závěry určující. I když ale skutková situace v oné věci byla jiná, jak stěžovatel upozorňuje, stále platí obecné pravidlo, které náleží zdůraznil – tedy že lhůta pro rozhodnutí, která správnímu orgánu plyne z vnitřního předpisu a ze správní praxe, která je na něm založena, je stejně závazná jako lhůta stanovená zákonem a její nedodržení zasahuje do procesních práv účastníků právě tak intenzivně.

[17] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl, soud proto kasační stížnost zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Úspěšné žalobkyni v řízení nevznikly žádné náklady.

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

V Brně dne 25. února 2022

Zdeněk Kühn  
předseda senátu