1. 12. 2021

ID: 113885

Nečinnost správního orgánu

Správní soud je povinen přihlížet ke skutečnosti, že v průběhu řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně před nečinností správního orgánu (§ 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní). Došlo-li k bezvýslednému vyčerpání těchto prostředků v průběhu řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, je porušením práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), odmítne-li ji soud z důvodu, že v době jejího podání nebyla splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání zmíněných prostředků ochrany.

Správní soud poruší právo žalobce (navrhovatele) na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), neposkytne-li mu poučení, že z hlediska určení žalobního (návrhového) typu, jímž se lze před soudem bránit, rozdílně od žalobce (navrhovatele) hodnotí povahu rozhodnutí, aktu, úkonu či nečinnosti správního orgánu, který má být soudem přezkoumán, a neumožní-li žalobci (navrhovateli), aby tomu upravil obsah a petit žaloby (změnil žalobní či návrhový typ), ledaže by nebyly splněny podmínky ani pro takto upravenou žalobu (návrhu) nebo že by žalobce (navrhovatel) již podal jinou žalobu (návrh), která odpovídá povaze napadeného rozhodnutí, aktu, úkonu či nečinnosti správního orgánu.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. IV.ÚS 3523/20 ze dne 24.8.2021)

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní společnosti Lidl Česká republika, v. o. s., sídlem P., zastoupené JUDr. P.D., Ph.D., LL.M., advokátem, sídlem P., proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2020 č. j. 5 Afs 470/2019-33 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. listopadu 2019 č. j. 31 A 93/2019-69, za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně, jako účastníků řízení, a Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu, sídlem Květná 504/15, Brno, jako vedlejší účastnice řízení, tak, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2020 č. j. 5 Afs 470/2019-33 a usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 26. listopadu 2019 č. j. 31 A 93/2019-69 bylo porušeno stěžovatelčino právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2020 č. j. 5 Afs 470/2019-33 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. listopadu 2019 č. j. 31 A 93/2019-69 se ruší.

Z odůvodnění

I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), se stěžovatelka domáhá, aby byla zrušena rozhodnutí označená v záhlaví s tvrzením, že jimi byla porušena její základní práva a svobody zaručené v čl. 4 Ústavy, v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného spisového materiálu se podává, že správním rozhodnutím vedlejší účastnice (po jeho změně v odvolacím řízení) byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 1 800

000 Kč a úhrada nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč. Dne 22. 4. 2015 stěžovatelka pokutu zaplatila a následně k její žalobě Krajský soud v Plzni správní rozhodnutí o uložení pokuty zrušil a vedlejší účastnice uhrazenou pokutu vrátila dne 2. 6. 2016.

3. Stěžovatelka má za to, že jí náleží ode dne zaplacení pokuty (22. 4. 2015) do dne jejího vrácení (2. 6. 2016) úrok z neoprávněného jednání správce daně ve výši repo sazby stanovené Českou národní bankou zvýšené o 14 procentních bodů (§ 254 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění účinném do 30. 6. 2017; dále jen "daňový řád"). Přípisem ze dne 26. 5. 2016 vedlejší účastnici vyzvala k uhrazení tohoto úroku. Vedlejší účastnice odpověděla dne 2. 6. 2016 sdělením, že nárok na úrok z neoprávněného jednání správce daně považuje za neoprávněný, protože nejednala v postavení správce daně a nedopadal tak na ni § 254 daňového řádu. Stěžovatelka přípis, který obsahoval zmíněné sdělení, považovala po materiální stránce za správní rozhodnutí (§ 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) o nároku na úrok, proto na něj reagovala podáním ze dne 16. 6. 2016 označeným jako odvolání (dále jen "podání ze dne 16. 6. 2016"). Vedlejší účastnice stěžovatelku přípisem ze dne 15. 7. 2016 vyrozuměla, že její podání ze dne 16. 6. 2016 nebude postoupeno Ministerstvu zemědělství (dále jen "ministerstvo"), neboť to již totožné stěžovatelčino podání vyřizuje jako návrh dle § 14 zákona 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 (dále jen "zákon č. 82/1998 Sb."). Následně stěžovatelka doručila vedlejší účastnici své podání ze dne 2. 11. 2016 označené jako "námitka proti postupu správce daně". Tímto podáním se s odkazem na § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu domáhala vyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně. Ani o zmíněném podání ovšem vedlejší účastnice nerozhodla, pouze stěžovatelku přípisem ze dne 8. 12. 2016 informovala, že pokuta byla uložena v režimu správního řádu a daňový řád (včetně ustanovení o úroku z neoprávněného jednání správce daně) nelze užít. Dne 9. 3. 2017 zaslala stěžovatelka vedlejší účastnici podání označené jako "odvolání proti rozhodnutí o námitce proti postupu správce daně", z něhož bylo patrné, že má předchozí přípis vedlejší účastnice ze dne 8. 12. 2016 za rozhodnutí o námitce. Vedlejší účastnice věc postoupila ministerstvu, které následně stěžovatelku vyrozumělo, že setrvává na svém názoru, že po obsahové stránce stěžovatelka uplatňuje nárok na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., přičemž ji již dne 7. 7. 2016 vyzvalo k doplnění jejího podání. Na výzvu však stěžovatelka nereagovala a tak byl její nárok zamítnut jako neoprávněný. Dne 26. 3. 2019 stěžovatelka zaslala vedlejší účastnici podání, v němž ji opět vyzvala k zaplacení úroku z částky 1 801 000 Kč podle § 254 daňového řádu. Vedlejší účastnice odpověděla přípisem ze dne 2. 4. 2019, v němž zopakovala své stanovisko a informovala stěžovatelku, že věc předala k vyřízení ministerstvu. Dne 15. 4. 2019 zaslala stěžovatelka vedlejší účastnici podání nadepsané "Námitka proti postupu Státní zemědělské a potravinářské inspekce, ústředního inspektorátu ve věci nároku na úrok z nezákonně uložené platební povinnosti (částky 1.801.000,- Kč) ve smyslu § 254 Daňového řádu". Toto podání vedlejší účastnice opět postoupila k vyřízení ministerstvu s odůvodněním, že po obsahové stránce jde o návrh podle § 14 zákona č. 82/1998 Sb.

4. Za této situace podala stěžovatelka dne 28. 6. 2019 proti vedlejší účastnici žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále jen "zásahová žaloba"). Zásah spatřovala v tom, že jí vedlejší účastnice nezaplatila úrok z neoprávněného jednání správce daně (§ 254 daňového řádu). Krajský soud v Brně (dále jen "krajský soud") napadeným usnesením žalobu odmítl. Podle něj se žalobou stěžovatelka fakticky domáhá vydání rozhodnutí o její námitce ze dne 15. 4. 2019 namísto zaslání dopisu, kterým na námitku vedlejší účastnice reagovala. Ochrany proti nečinnosti při vydání rozhodnutí se však lze domoci jinými právními prostředky, konkrétně podáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu a posléze žalobou na ochranu před nečinností správního orgánu (dále jen "nečinnostní žaloba") ve smyslu § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s."). Zásahová žaloba, kterou stěžovatelka podala, má vůči zmíněným právním prostředkům

subsidiární charakter, a byla proto nepřípustná podle § 85 s. ř. s. Krajský soud shledal, že stěžovatelka se bránila nesprávným žalobním typem. Nevyzval ji však k úpravě žaloby na jiný žalobní typ, jelikož ani správný žalobní typ (nečinnostní žaloba) by nebyla přípustná. Stěžovatelka totiž nevyčerpala prostředky ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

5. Stěžovatelčinu kasační stížnost zamítl Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem. Nepřisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti usnesení krajského soudu. Dále se zabýval tím, zda ve věci byla přípustná zásahová žaloba. Shledal, že stěžovatelka skutečně podala zásahovou žalobu. Krajský soud tedy volil nešťastnou formulaci, když uvedl, že se stěžovatelka fakticky domáhala, aby vedlejší účastnice rozhodla o námitce. Nejvyšší správní soud však vyhodnotil, že vzhledem k subsidiárnímu charakteru zásahové žaloby bylo třeba zvolit jiný žalobní typ. Stěžovatelka tvrdí, že má nárok na úrok z neoprávněného jednání správce daně (§ 254 daňového řádu). Proti postupu správce daně týkajícího se tohoto úroku může daňový subjekt podat námitku (§ 159 odst. 3 ve spojení s § 254 odst. 5 daňového řádu), o níž musí správce daně rozhodnout. Proti takovému rozhodnutí se pak lze bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Nevydá-li správní orgán rozhodnutí o námitce, lze se bránit nečinnostní žalobou, jíž se lze domoci vydání rozhodnutí, a následně se lze věcně bránit proti vydanému rozhodnutí žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatelce se tak nabízí cesta soudní ochrany nečinnostní žalobou a žalobou proti rozhodnutí. Zásahová žaloba se uplatní jen v těch případech, na které nedopadají ostatní žalobní (návrhové) typy ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelka podala námitku (§ 159 odst. 3 ve spojení s § 254 odst. 5 daňového řádu), o které vedlejší účastnice dosud nerozhodla. Podání ze dne 15. 4. 2019, které stěžovatelka označila jako námitku, nebylo učiněno v 30denní lhůtě pro podání námitky. Jako včas uplatněnou námitku Nejvyšší správní soud vyhodnotil stěžovatelčino podání ze dne 16. 6. 2016 označené jako "odvolání proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Ústředního inspektorátu, ze dne 02. 06. 2016, č. j. AB407-32/2014". O takto uplatněné námitce podle Nejvyššího správního soudu vedlejší účastnice dosud nerozhodla. Stěžovatelka se mohla bránit nečinnostní žalobou a posléze žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, namísto toho však podala zásahovou žalobu, kterou krajský soud správně odmítl. Nejvyšší správní soud konstatoval, že krajský soud stěžovatelku nemusel vyzvat k úpravě žaloby na jiný žalobní typ (tj. nečinnostní žalobu), neboť v době jejího podání nebyly splněny podmínky přípustnosti nečinnostní žaloby, mezi něž patří podle § 79 odst. 1 s. ř. s. vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Před podáním nečinnostní žaloby bylo třeba vyčerpat podnět na ochranu proti nečinnosti (§ 38 daňového řádu), jímž se mohla stěžovatelka u nadřízeného správce daně domáhat vydání rozhodnutí o námitce (tj. podání ze dne 16. 6. 2016, které Nejvyšší správní soud po materiální stránce vyhodnotil jako námitku podle § 254 daňového řádu). Stěžovatelka sice podala podnět na ochranu proti nečinnosti ze dne 18. 6. 2019, v němž se domáhala, aby ministerstvo uložilo vedlejší účastnici povinnost rozhodnout o námitce podané podle § 254 odst. 5 daňového řádu ve spojení s § 159 daňového řádu. Byť v daném podnětu zmiňovala svou opožděnou námitku ze dne 15. 4. 2019, lze její podnět podle Nejvyššího správního soudu vztáhnout i na podání ze dne 16. 6. 2016 (včasnou námitku), o němž dosud nebylo rozhodnuto. Na podnět na ochranu proti nečinnosti ministerstvo zareagovalo přípisem ze dne 11. 7. 2019, v němž stěžovatelku informovalo, že podnět shledalo neoprávněným. Stěžovatelka však žalobu ke krajskému soudu podala již dne 28. 6. 2019, před jejím podáním tudíž nevyčkala na to, jak ministerstvo podnět vyřídí, či na uplynutí 30denní lhůty k vyřízení takového podnětu (její konec připadl na 18. 7. 2019). Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016 č. j. 5 As 9/2015-59 (č. 3409/2016 Sb. NSS) musí být podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti před správním orgánem splněna již k okamžiku podání žaloby (tj. nečinnostní žaloba má být podána až poté, co nadřízený správní orgán prostředku nevyhověl, případně poté, co mu uplynula lhůta k vyřízení takového prostředku). Stěžovatelka žalobu podala ještě před tím, než ministerstvo jejímu podnětu na ochranu proti nečinnosti nevyhovělo, a ještě před tím, než mu

uplynula lhůta k vyřízení tohoto podnětu. Ke dni podání žaloby tak nebyly splněny podmínky přípustnosti nečinnostní žaloby, na čemž nic nemění ani to, že v průběhu řízení o žalobě ministerstvo podnětu na ochranu proti nečinnosti nevyhovělo.

II. Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka namítá, že napadené usnesení krajského soudu je nepřezkoumatelné, neboť z něj není patrno vypořádání její argumentace o přípustnosti zásahové žaloby. Napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu obsahuje nepřesvědčivé a vnitřně rozporné vypořádání kasační námitky nepřezkoumatelnosti usnesení krajského soudu.

7. Porušení svého práva na soudní ochranu stěžovatelka spatřuje v závěru o nepřípustnosti podané zásahové žaloby a v tom, že jí správní soudy odkázaly na nečinnostní žalobu, která měla směřovat proti nevydání rozhodnutí o námitce. Stěžovatelka se však domáhala soudní ochrany proti trvajícímu zásahu vedlejší účastnice spočívajícím v nevyplacení úroku. Vypořádání Nejvyššího správního soudu považuje za dogmatické trvání na judikaturních závěrech o subsidiárním charakteru zásahové žaloby, které přehlíží, že se stěžovatelka dostala do nepřehledné procesní situace z důvodu nezákonného postupu správního orgánu. Stěžovatelka tvrdí, že se v napadeném rozsudku Nejvyšší správní soud odchýlil od svých závěrů vyslovených v rozsudku ze dne 10. 6. 2015 č. j. 2 Afs 234/2014-43 (č. 3290/2015 Sb. NSS), aniž by věc předložil rozšířenému senátu.

8. Na rozdíl od zásahové žaloby, na jejímž základě by bylo možno rovnou meritorně posoudit existenci jejího nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně, nečinnostní žalobou se lze domoci pouze vydání rozhodnutí, nikoli ovšem jeho meritorního přezkumu. Nečinnostní žalobu tak stěžovatelka nepovažuje za účinnou soudní ochranu. Nesouhlasí s kvalifikací jejího podání ze dne 16. 6. 2016 jako námitky ve smyslu § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu. Stěžovatelka dané podání zamýšlela jako odvolání podle § 81 správního řádu, což v něm výslovně zmiňovala, nikoli jako námitku podle § 254 daňového řádu. Tím, že takto podání ze dne 16. 6. 2016 Nejvyšší správní soud v roce 2020 (tj. po 4 letech od jeho učinění) překvalifikoval, uzavřel stěžovatelce cestu k obraně i nečinnostní žalobou, neboť jednoroční lhůta k podání nečinnostní žaloby (§ 80 odst. 1 s. ř. s.) podle stěžovatelky již dávno uplynula.

9. Před odmítnutím žaloby ve správním soudnictví pro volbu nesprávného žalobního typu je třeba nejprve žalobci umožnit změnu žaloby na správný žalobní typ. Stěžovatelka napadá i hodnocení Nejvyššího správního soudu, že v její věci by žaloba i po změně na správný žalobní typ (nečinnostní žalobu) byla nepřípustná, a proto nebylo třeba umožňovat změnu žalobního typu. Nesouhlasí s výkladem, že podmínka bezúspěšného vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti před správním orgánem musí být splněna již v okamžiku podání žaloby a že již nelze přihlížet k tomu, že stav bezúspěšného vyčerpání nastal až v průběhu řízení před soudem. V jejím případě došlo k bezúspěšnému vyčerpání tohoto prostředku v průběhu soudního řízení.

III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice, replika stěžovatelky

10. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejší účastnici.

11. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že sice korigoval nepřesnosti v usnesení krajského soudu, nicméně ztotožnil se se závěrem o nepřípustnosti stěžovatelčiny zásahové žaloby. Současně nebyl prostor pro změnu žalobního typu, neboť byla-li by podaná zásahová žaloba změněna na nečinnostní žalobu (jakožto správný žalobní typ) byla by nepřípustná pro nevyčerpání prostředků k ochraně před nečinností v daňovém řízení. Výjimku ze subsidiarity zásahové žaloby nezakládá ani stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 234/2014. Subsidiarita

zásahové žaloby plní důležitou funkci, neboť vede k tomu, že nejprve má správní orgán ve správním rozhodnutí jako formalizovaném aktu vyjádřit své hodnocení, které pak soud přezkoumává, namísto toho, aby ve věci prvotní názor zaujímaly správní soudy na základě faktického postupu správního orgánu, což by se dělo, byla-li by věc meritorně projednávána v režimu zásahové žaloby. Nejvyšší správní soud trvá na svém hodnocení, že podání ze dne 16. 6. 2016 bylo námitkou ve smyslu § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu. Má-li stěžovatelka za to, že jí uplynula lhůta k podání nečinnostní žaloby ve věci vydání rozhodnutí o podání ze dne 2. 6. 2016, pak jí nic nebrání požádat znovu o vyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně a následně uplatnit prostředky ochrany, jak byly Nejvyšším správním soudem popsány.

12. Krajský soud ve vyjádření uvedl, že k namítanému porušení stěžovatelčiných základních práv nedošlo, a odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Oba správní soudy podle něj svá rozhodnutí řádně odůvodnily.

13. Vedlejší účastnice uvedla, že z usnesení krajského soudu i rozsudku Nejvyššího správního soudu jsou patrné důvody jejich rozhodnutí.

14. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice Ústavní soud zaslal stěžovatelce na vědomí, která k nim zaslala repliku. Jinými slovy zde stěžovatelka zopakovala svou argumentaci z ústavní stížnosti o odepření spravedlnosti, o tom, že nebyly podmínky překvalifikovat stěžovatelčino podání způsobem, jak učinil Nejvyšší správní soud, a o rozporu napadeného rozsudku s rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 234/2014. Protože replika jen opakuje již uplatněnou argumentaci, nezasílal ji Ústavní soud účastníkům řízení a vedlejší účastnici.

IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario).

V. Posouzení opodstatněnosti a důvodnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy). Není povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí obecných soudů. Jeho pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je založena výlučně k přezkumu toho, zda v řízení nebo rozhodnutím v něm vydaným nebyla porušena ústavně chráněná práva nebo svobody stěžovatelky.

17. Z vyžádaného spisového materiálu se podává, že stěžovatelka se po vedlejší účastnici domáhala zaplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně podle § 254 odst. 1 daňového řádu. Úrok požadovala z pokuty, která jí byla uložena za správní delikt správním rozhodnutím, které však následně zrušil Krajský soud v Plzni. Úrok požadovala od zaplacení pokuty (22. 4. 2015) do dne jejího vrácení (2. 6. 2016). Dovolávala se přitom rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2016 č. j. 9 Afs 128/2016-39 (č. 3485/2016 Sb. NSS), který se vztahuje na případy tzv. věcné (kompetenční) dělené správy podle § 161 odst. 3 daňového řádu (tj. případy, kdy peněžité plnění, jímž může být i pokuta, je uloženo jedním orgánem veřejné moci, avšak příslušným k evidenci, výběru a případnému vymožení tohoto peněžitého plnění je jiný orgán veřejné moci). Podle tohoto rozsudku náleží daňovému subjektu úrok z neoprávněného jednání správce daně podle § 254 odst. 1 daňového řádu, bylo-li zrušeno rozhodnutí o pokutě, na níž se uplatní režim dělené správy. Ve věci stěžovatelky byla pokuta zaplacena a vrácena před 1. 7. 2017, kdy nabyl účinnosti zákon č.

170/2017 Sb., který do § 254 odst. 1 daňového řádu vložil poslední větu, podle níž úrok z neoprávněného jednání správce daně nevzniká v případě peněžitého plnění v rámci dělené správy (tato novela tak na věc nedopadá). Z předloženého správního spisu je patrné, že vedlejší účastnice a jí nadřízené ministerstvo setrvale zastávaly názor, že na případ stěžovatelky nedopadá § 254 odst. 1 daňového řádu a její požadavek na zaplacení úroku kvalifikovaly jako uplatnění nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb.

18. Ústavní soud poznamenává, že v režimu zákona č. 82/1998 Sb. je v případě sporu na poškozeném, aby prokázal, že mu vznikla škoda (tj. v případě požadavku na úrok z peněžní částky, kterou měl stát po určitou dobu ve svém držení v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím, je třeba prokázat, že při pravidelném běhu okolností by v případě, že by nezákonné rozhodnutí vydáno nebylo, poškozený dosáhl z této částky úroku v žalobou požadované výši). Naproti tomu úrok z neoprávněného jednání správce daně se vyplácí v případech, kdy podle zákona vzniká (§ 254 odst. 1 daňového řádu), ve výši repo sazby stanovené Českou národní bankou, zvýšené o 14 procentních bodů, aniž by daňový subjekt musel vznik škody či její výši prokazovat.

19. Podstatou zkoumání Ústavním soudem v posuzované věci je otázka, zda správní soudy neporušily stěžovatelčino právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny), což vyžaduje posouzení, jakým žalobním typem se stěžovatelka mohla před správními soudy domoci ochrany proti postupu vedlejší účastnice, která požadavek na vyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně považovala za neoprávněný a která nespatřovala ani prostor pro vydání rozhodnutí podle daňového řádu, neboť požadavky na vyplacení tohoto úroku kvalifikovala jako uplatnění nároku podle zákona č. 82/1998 Sb.

V. A. Námitka nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí

20. Právu na soudní ochranu zaručenému v čl. 36 odst. 1 Listiny (a principu vyloučení libovůle) odpovídá požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí obecných soudů [viz např. nález ze dne 27. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 3441/11 (N 61/64 SbNU 723), nález ze dne 21. 1. 2014 sp. zn. IV. ÚS 2468/11 (N 6/72 SbNU 83), nebo nález ze dne 26. 11. 2013 sp. zn. II. ÚS 4927/12 (N 199/71 SbNU 361)]. Z rozhodnutí jak krajského soudu, tak Nejvyššího správního soudu jsou zřetelné důvody, které vedly k jejich vydání. Stěžovatelka tudíž nedůvodně správním soudům vytýká nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí.

21. Nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí nelze zaměňovat s rozhodnutím po věcné stránce nezákonným. Napadené usnesení krajského soudu není nepřezkoumatelné, jak namítá stěžovatelka, neboť krajský soud vysvětlil, proč stěžovatelčinu žalobu vyhodnotil jako nečinnostní, což také ve svém důsledku dává odpověď na to, proč nepovažoval za určující judikaturu k zásahové žalobě, jíž se stěžovatelka dovolávala. Závěr krajského soudu o podání nečinnostní žaloby byl nesprávný, jak vyhodnotil Nejvyšší správní soud v bodě 18 svého rozsudku. Podle Nejvyšší správního soudu šlo o zásahovou žalobu. Skutečnost, že závěr krajského soudu byl po věcné stránce nesprávný, však z jeho usnesení nedělá nepřezkoumatelné rozhodnutí. Ústavní soud přisvědčil Nejvyššímu správnímu soudu, že šlo o zásahovou žalobu. Stěžovatelka se jejím petitem domáhala, aby soud zakázal vedlejší účastnici pokračovat v nezákonném zásahu spočívajícím v nevyplacení blíže specifikovaného úroku z neoprávněného jednání správce daně, což je petit odpovídající zásahové žalobě. Svou žalobu ostatně sama stěžovatelka pojala jako zásahovou žalobu, neboť se v ní odkazuje na § 82 a § 84 odst. 1 s. ř. s., jež jsou součástí úpravy zásahové žaloby.

22. Nesprávný závěr krajského soudu o nečinnostní žalobě Nejvyšší správní soud korigoval v napadeném rozsudku. Ani rozsudek Nejvyššího správního soudu není nepřezkoumatelný, neboť obsahuje podrobné odůvodnění (srov. rekapitulaci v bodě 5.). Stěžovatelka v ústavní stížnosti s rozhodovacími důvody Nejvyššího správního soudu obsáhle polemizuje, což by nebylo možné, byl-li

by napadený rozsudek skutečně nepřezkoumatelný, jak namítá stěžovatelka.

V. B. Obecná východiska práva na soudní ochranu a žalobních (návrhových) typů ve správním soudnictví

23. Ve správním soudnictví lze rozlišit tři "základní" žalobní typy, jimiž jsou žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.). Vedle "základních" žalobních typů pak existují ještě další návrhové (žalobní) typy, a to návrhy ve volebním soudnictví a ve věcech místního referenda, návrhy ve věcech politických stran a hnutí, kompetenční žaloba, návrh na zrušení opatření obecné povahy a návrh na zrušení služebního předpisu.

24. "Základní" žalobní typy jsou uzpůsobeny zobecněným způsobům, jimiž nejčastěji orgány veřejné správy zasahují do práv a povinností (právní sféry) jednotlivců. Reflektují specifika a principiální odlišnosti zmíněných nejčastějších forem působení orgánů veřejné správy, čímž napomáhají tomu, aby řízení před správními soudy mohlo proběhnout rychle a aby zde mohly soudy poskytnout ochranu adekvátně reagující na povahu působení veřejné správy. V tomto ohledu vymezení žalobních typů ve správním soudnictví naplňuje pokyn ústavodárce v čl. 36 odst. 4 Listiny k zákonné úpravě podrobností poskytování soudní ochrany. V bodě 39. nálezu ze dne 14. 8. 2019 sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272) Ústavní soud zmínil, že stanovení koncepce jednotlivých žalobních typů je věcí správního soudnictví a jde o komplexní otázku výkladu zákonného procesního předpisu sahající do samotného jádra správního soudnictví. K tomuto výkladu jsou povolány správní soudy, nikoli Ústavní soud, který však dbá na to, aby výklad správních soudů nezakládal v jednotlivých případech porušení základních práv či svobod.

25. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu ze systémového hlediska je hlavním řízením před správními soudy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž nečinnostní žaloba a zásahová žaloba představují doplňkovou formu ochrany tam, kde žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nelze aplikovat [usnesení rozšířeného senátu 18. 4. 2017 č. j. 6 Afs 270/2015-48 (3579/2017 Sb. NSS), bod 52]. Jde o výraz subsidiarity zásahové žaloby, která též znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, nepřichází-li v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nečinnostní žaloby a ani podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020 č. j. 9 Azs 63/2020-96 (č. 4059/2020 Sb. NSS), bod 15]. Již v minulosti Ústavní soud deklaroval, že do výkladu o subsidiaritě zásahové žaloby není důvod z ústavního hlediska zasahovat, neboť jde o výklad, který vnáší do soudního řádu správního logické a systematické uspořádání jednotlivých žalobních (návrhových) typů [nález ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 2634/18 (N 7/92 SbNU 52), bod 67.].

26. Jakkoli by se snad mohlo zdát, že určení "správného" žalobního (návrhového) typu ve správním soudnictví žalobce (navrhovatele) pravidelně staví před složitý procesní problém, je nutno zdůraznit, že v drtivé většině případů nečiní určení "správného" žalobního (návrhového) typu potíže. Vyskytují se však ojedinělé případy, kdy je jeho určení složitou záležitostí. Svým rozsahem však představují jen zlomek případů řešených správními soudy. Zejména v těchto případech vystupuje do popředí požadavek, aby správní soud informoval žalobce (navrhovatele), že zvolil "nesprávný" žalobní (návrhový) typ a umožnit mu jeho změnu na "správný", ledaže by v konkrétní věci nebyly splněny podmínky řízení ani podle "správného" žalobního (návrhového) typu, což je však nutno v odůvodnění rozebrat (zmíněný nález sp. zn. II. ÚS 2398/18, bod 58.; nález ze dne 7. 1. 2020 sp. zn. III. ÚS 389/19, bod 21.). Tímto způsobem je zajištěno, že ani v těch ojedinělých případech, kdy není určení "správného" žalobního typu jednoduchou právní otázkou, nepůjde o překážku pro poskytnutí soudní ochrany. Posuzovaná věc spadá do zmíněné množiny případů, kdy stanovení "správného" žalobního typu není jednoduchou záležitostí.

V. C. Určení "správného" žalobního typu v posuzované věci

27. Ústavní soud poznamenává, že vedlejší účastnice v posuzované věci vychází z toho, že její rozhodnutí o pokutě bylo vydáno podle správního řádu, a odmítá názor, že by tak vystupovala v postavení správce daně, a proto dovozuje, že v posuzované věci nelze daňový řád užít, včetně ustanovení o úroku z neoprávněného jednání správce daně. Naopak stěžovatelka tvrdí, že šlo o případ dělené správy podle § 161 odst. 3 daňového řádu, a dovozuje, že daňový řád na postup vedlejší účastnice dopadal. Ústavní soud tak konstatuje, že mezi vedlejší účastnicí a stěžovatelkou je spor již o tom, zda na věc dopadá či nedopadá daňový řád, což s sebou přináší problém, v režimu jakého procesního předpisu má vůbec před správním orgánem proběhnout řešení otázky, který procesní předpis na věc dopadá. Popsaný rozdílný náhled vedlejší účastnice a stěžovatelky vede k nepřehledné procesní situaci (srov. bod 3.), kdy stěžovatelka svá podání zhusta formuluje a podává tak, aby vyhovovala daňovému řádu, a vedlejší účastnice na ně důsledně reaguje tak, že se na daná podání daňový řád nevztahuje, a vyřizuje je mimo procesní režim daňového řádu, což vede k nové reakci stěžovatelky, která se opět snaží držet daňového řádu. Nejvyšší správní soud tuto nepřehlednou procesní situaci v napadeném rozsudku uchopil tak, že po procesní stránce měly správní orgány postupovat podle daňového řádu, což Ústavní soud dovozuje z toho, že Nejvyšší správní soud stěžovatelčina podání kvalifikoval podle daňového řádu. Ústavní soud z tohoto přístupu Nejvyššího správního soudu vychází, neboť nejde o otázku ústavního práva. Současně považuje za potřebné výslovně uvést okolnost, kterou Nejvyšší správní soud nezmínil explicitně a která tak z jeho přístupu vyplývá toliko implicitně, totiž že v procesním režimu daňového řádu se má zodpovědět otázka, zda stěžovatelce náleží či nenáleží jí požadovaný úrok z neoprávněného jednání správce daně, takovým určením procesního režimu však není soudem předjímáno, zda po věcné stránce nárok na tento úrok je nebo není dán.

28. Jsou-li splněny podmínky podle § 254 odst. 1 daňového řádu (mezi ně patří zrušení, změna nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně), pak správce daně má podle § 254 odst. 3 daňového řádu z úřední povinnosti předepsat na osobní daňový účet úrok z neoprávněného jednání správce daně do 15 dnů ode dne účinnosti rozhodnutí, kterým bylo rozhodnutí o stanovení daně zrušeno, změněno nebo prohlášeno za nicotné, a vznikne-li v důsledku zrušení, změny nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně, vratitelný přeplatek, vrátí jej podle § 254 odst. 4 daňového řádu správce daně bez žádosti v téže lhůtě. Podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013 č. j. 8 Afs 15/2013-54 a ze dne 5. 2. 2015 č. j. 7 As 254/2014-48 daňový řád nepředpokládá, aby se o žádosti o přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně vydávalo negativní rozhodnutí, postačí, zašle-li správce daně žadateli sdělení, že daný úrok nevznikl. Jak vyplývá z § 254 odst. 5 daňového řádu, proti tomuto sdělení je možno podat námitku podle § 159 daného zákona, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dotčená osoba o úkonu dozvěděla (§ 159 odst. 1). Nejvyšší správní soud v minulosti zdůraznil, že § 159 daňového dopadá toliko na (aktivní) úkony správce daně, tj. na situace, kdy je správce daně při placení daní činný, nedopadá naopak na situace, kdy je správce daně nečinný, neboť nečinnost nelze podřadit pod úkon ve smyslu § 159 odst. 1 daného zákona [rozsudek ze dne 5. 11. 2020 č. j. 7 Afs 198/2020-20 (č. 4123/2021 Sb. NSS), bod 20; rozsudek ze dne 19. 10. 2016 č. j. 2 Afs 191/2016-38, body 20 a 21]. Z právě zmíněných rozsudků vyplývá, že tímto aktivním úkonem ve smyslu § 159 odst. 1 daňového řádu může být např. i sdělení, že správce daně ve věci úroku z neoprávněného jednání nebude činit žádný úkon, neboť podle něj nárok na něj nevznikl. Ústavní soud konstatuje, že v posuzované věci vedlejší účastnice ve sdělení ze dne 2. 6. 2016 č. j. AB407-32/2014 stěžovatelku informovala o svém stanovisku, že nárok na úrok z neoprávněného jednání správce daně považuje za neoprávněný. Stěžovatelce se tedy dostalo aktivního úkonu ve vztahu k její žádosti.

29. Jakkoli dosud zmiňovaná sdělení nejsou rozhodnutím ve smyslu § 101 daňového řádu, o podané

námitce se již vydává rozhodnutí (§ 159 odst. 3 daňového řádu), proti němuž se lze odvolat (§ 254 odst. 5 daného zákona). Rozhodnutí o námitce a následné rozhodnutí o odvolání jsou pak za splnění zákonných podmínek způsobilá přezkumu před správními soudy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Je-li správce daně v prodlení s vydáním rozhodnutí o námitce či rozhodnutí o odvolání nebo odmítá-li je vydat, pak se lze opět při splnění zákonných podmínek domáhat ochrany nečinnostní žalobou (§ 79 a násl. s. ř. s.), jíž se lze domoci uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí v soudem určené lhůtě (§ 81 odst. 2 s. ř. s.), a po jeho vydání (včetně rozhodnutí o odvolání) se pak ve věci samé lze bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Tímto způsobem se tak může dotčená osoba bránit před správním soudem.

30. Nejvyšší správní soud nicméně v rozsudku ze dne 10. 6. 2015 č. j. 2 Afs 234/2014-43 (č. 3290/2015 Sb. NSS) dovodil, že v případě, kdy dotčený subjekt ve věci úroku z neoprávněného jednání správce daně včas nepodá námitku podle § 159 ve spojení s § 254 odst. 5 daňového řádu, resp. ji nepodá vůbec, může se i přesto bránit před správním soudem, a to zásahovou žalobou (§ 82 a násl. s. ř. s.) směřující proti faktickým úkonům správního orgánu (především tedy nevyplacení požadovaného úroku). Ve věci, jíž se týkal zmíněný rozsudek 2 Afs 234/2014 daňový subjekt podal námitku podle § 159 daňového řádu opožděně a z tohoto důvodu ji správce daně neposuzoval věcně, ale své rozhodnutí založil jen na zjištění o opožděnosti námitky. Podle Nejvyššího správního soudu však neměl správce daně na takové podání nahlížet jako na opožděnou námitku, nýbrž jako na podnět k provedení toho, k čemu byl ex offo povinen, přičemž pro takový případ Nejvyšší správní soud shledal možnost obrany zásahovou žalobou.

31. Z výše uvedeného vyplývá, že za určitých okolností se lze ve věci úroku z neoprávněného jednání správce daně úspěšně bránit žalobou proti rozhodnutí (bod 29.) a za určitých okolností zásahovou žalobou (bod 30.). V ústavní stížností napadeném rozsudku pak Nejvyšší správní soud hodnotil, jaký je ve věci úroku z neoprávněného jednání správce daně vztah mezi ochranou poskytovanou skrze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou, o níž se zmínil rozsudek sp. zn. 2 Afs 234/2014. Dospěl přitom k závěru, že stěžovatelce není dána mezi těmito žalobami volba podle její preference, ale že určení "správného" žalobního typu se stále odvíjí od zásady subsidiarity zásahové žaloby.

32. Ústavní soud uvádí, že z ústavního pořádku nevyplývá požadavek na to, aby se dotčená osoba mohla před správním soudem bránit alternativně dvěma či více žalobními (návrhovými) typy (srov. zmíněný nález sp. zn. III. ÚS 2634/18, bod 69.), postačí, je-li ochrana poskytována jedním žalobním (návrhovým) typem. Výklad, že v konkrétní situaci lze užít vždy jen jeden žalobní typ, tak sám o sobě s předpisy ústavního pořádku nekoliduje. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku navíc objasnil, že opačný závěr o možnosti bránit se v jeden okamžik dvěma žalobními typy např. zásahovou žalobou a žalobou proti rozhodnutí, by mohl vést k neřešitelným situacím v podobě vydání dvou protichůdných meritorních rozsudků, neboť u žaloby proti rozhodnutí je soud vázán žalobními body (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a k rozdílnému výslednému hodnocení by tak mohla vést skutečnost, že by ve svých žalobách žalobce uplatnil rozdílné námitky. Jak bylo výše zmíněno (bod 25.), výklad o subsidiaritě zásahové žaloby není rozporný s ústavními předpisy. Ústavní soud tak nemá důvod přehodnocovat samotný základ argumentace Nejvyššího správního soudu v napadeném rozsudku založený právě na subsidiaritě zásahové žaloby, jímž je hodnocení, že v situaci, kdy dotčená osoba včas podala námitku podle § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu a kdy je tak možno poskytnout ochranu žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (k tomu srov. bod 29.), nebude soudní ochrana poskytována zásahovou žalobou.

33. Důvodná není stěžovatelčina námitka, že napadený rozsudek vyslovil odlišný právní názor oproti zmíněnému rozsudku sp. zn. 2 Afs 234/2014. Rozpor stěžovatelka spatřuje v tom, že v posuzované věci Nejvyšší správní soud vyloučil možnost obrany zásahovou žalobou, ačkoli rozsudek sp. zn. 2 Afs 234/2014 s obranou skrze zásahovou žalobu počítá. Ústavní soud konstatuje, že Nejvyšší správní

soud poukázal na zásadní skutkovou odlišnost od věci, jíž se týkal rozsudek sp. zn. 2 Afs 234/2014. Touto odlišností bylo včasné podání námitky podle § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu v posuzované věci. Ústavní soud konstatuje, že srozumitelná je úvaha v napadeném rozsudku, že včasné podání námitky umožňuje za splnění dalších okolností [mezi něž patří mimo jiné včasné podání odvolání (§ 254 odst. 5 daňového řádu) proti rozhodnutí o námitce a včasné podání žaloby proti rozhodnutí o takovém odvolání], poskytnout soudní ochranu žalobou proti rozhodnutí ve věci úroku z neoprávněného jednání správce daně. Naopak opožděné podání námitky neumožňuje, aby se soud po věcné stránce v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí zabýval existencí nároku na úrok z prodlení z neoprávněného jednání správce daně. Stěžovatelkou odkazovaný rozsudek sp. zn. 2 Afs 234/2014 se týkal věci, kde byla podána opožděná námitka a kde se tedy správní soud nemohl v řízení o žalobě proti rozhodnutí věcně zabývat existencí nároku z úroku z prodlení, nicméně ve zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že v případě opožděného podání námitky se lze bránit zásahovou žalobou. Ústavní soud konstatuje, že v napadeném rozsudku Nejvyšší správní soud dostatečně objasnil, že včasné podání námitky v posuzované věci bylo zásadní skutkovou odlišností od věci řešené rozsudkem sp. zn. 2 Afs 234/2014. Nejvyšší správní soud dostál rovněž požadavkům na odůvodnění, proč zmíněná skutková odlišnost vede k rozdílným právním závěrům od rozsudku sp. zn. 2 Afs 234/2014 [k požadavkům na skutkovou distinkci srov. nález ze dne 15. 8. 2018 sp. zn. I. ÚS 3755/17 (N 135/90 SbNU 227)].

34. O rozporu ústavní stížností napadeného rozsudku a rozsudku sp. zn. 2 Afs 234/2014 nesvědčí ani stěžovatelčina argumentace, že vyzvat správní orgán k vyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně lze opakovaně a nic by tedy nebránilo poté, co dotčená osoba zmeškala podání včasné námitky, svou výzvu zopakovat a proti novému sdělení podat novou námitku, která by byla podle stěžovatelky včasná. Tímto způsobem by se podle stěžovatelky mohl dotčený subjekt opět bránit žalobou proti rozhodnutí, čímž by byl vyloučen prostor pro aplikaci názoru v rozsudku sp. zn. 2 Afs 234/2014 o zásahové žalobě. Ústavní soud uvádí, že námitku lze uplatnit ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o úkonu dotčená osoba dozvěděla (§ 159 odst. 1 daňového řádu). V případě sdělení správního orgánu, že nárok na úrok z prodlení považuje za neoprávněný, se dotčená osoba o tomto úkonu dozví doručením takového sdělení. Ani skutečnost, že k případné nové výzvě by správní orgán zopakoval, že stále trvá na svém prvotním sdělení o neexistenci nároku na úrok, nic nemění na tom, že okamžik dozvědění se o úkonu by byl vždy spjat s prvotním sdělením. Opakovaná výzva adresovaná správnímu orgánu k vyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně by tak nezaložila včasnost námitky proti dalšímu sdělení, v němž by správní orgán jen opakoval již dříve sdělené stanovisko.

35. Stěžovatelka dále zdůrazňuje, že nečinnostní žalobou, která podle Nejvyššího správního soudu představuje "správný" žalobní typ v její věci, se lze domoci pouze vydání rozhodnutí, což však není meritorním přezkumem jejího tvrzeného nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně. Namítá, že zásahovou žalobou by mohla dosáhnout rovnou meritorního přezkumu. Ústavní soud konstatuje, že z napadeného rozsudku je dostatečně patrné, že soudní ochrana je zajištěna "tandemem" nečinnostní žaloby a žaloby proti rozhodnutí, čímž se rozumí nejprve soudní ochrana proti nečinnosti správního orgánu při vydání rozhodnutí (nečinnostní žaloba, jíž se lze domoci vydání rozhodnutí), na níž pak navazuje soudní ochrana proti samotnému správnímu rozhodnutí po věcné stránce (žaloba proti rozhodnutí). Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé [viz usnesení rozšířeného Nejvyššího správního soudu senátu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-98 (č. 2206/2011 Sb. NSS), bod 21]. Jde o záměr zákonodárce, který správním soudům svěřil především přezkumnou roli vůči správním rozhodnutím, nikoli však úlohu správní orgány nahrazovat. Nečinnostní žaloba umožňuje dotčené osobě zjednat zákonnost v postupu veřejné správy tím, že tam, kde má být vydáno správní rozhodnutí se jeho vydání lze touto žalobou domoci. Současně v řízení o nečinnostní žalobě správní soud nepředurčuje věcný obsah správního rozhodnutí, v případě její

důvodnosti jen stanoví lhůtu pro vydání správního rozhodnutí (§ 81 odst. 2 s. ř. s.), čímž je zajištěno, aby správní orgán dostal prostor po věcné stránce věc vyřešit, aniž by soud předurčoval podobu správního rozhodnutí a tím předčasně vstupoval do působnosti správního orgánu. Správní soud je povolán přezkoumat až výsledné správní rozhodnutí, což je výraz zákonného rozhraničení úkolů správních orgánů a správních soudů. Stěžovatelčin požadavek, aby jí byla soudní ochrana poskytnuta zásahovou žalobou v situaci, kdy lze ochranu poskytnout "tandemem" nečinnostní žaloby a žaloby proti rozhodnutí, se tudíž vymyká tomu, jak z koncepčního hlediska zákonodárce nastavil způsob poskytování soudních ochrany. Právo domáhat se soudní ochrany je podle čl. 36 odst. 1 Listiny vázáno na dodržení zákonem stanoveného postupu. Podle Ústavního soudu přitom se smyslem a podstatou základních práv zaručených v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny nekoliduje poskytování soudní ochrany skrze nečinnostní žalobu, jíž se lze domoci vydání rozhodnutí, a následně žalobu proti rozhodnutí, jíž lze nechat toto rozhodnutí věcně přezkoumat.

36. Ústavní soud tak vyhodnotil, že Nejvyšší správní soud neporušil stěžovatelčina ústavně zaručená práva a svobody svým závěrem, že v situaci, kdy stěžovatelka může soudní ochrany dosáhnout "tandemem" nečinnostní žaloby a žaloby proti rozhodnutí, nelze se bránit zásahovou žalobou.

V. D. Námitky proti posouzení stěžovatelčina podání podle jeho obsahu

37. Jak bylo výše vyloženo, pro stanovení "správného" žalobního typu bylo podstatné, zda stěžovatelka včas podala námitku ve smyslu § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu (pak zůstává otevřená cesta k soudní ochraně skrze nečinnostní žalobu a žalobu proti rozhodnutí) nebo zda jí podala opožděně, resp. vůbec nepodala (pak jde o případ, kde rozsudek sp. zn. 2 Afs 234/2014 dovodil možnost obrany zásahovou žalobou). Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku vyhodnotil, že stěžovatelka námitku včas podala. Jako včasnou námitku přitom vyhodnotil stěžovatelčino podání ze dne 16. 6. 2016 označené jako "odvolání proti rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce, Ústředního inspektorátu, ze dne 02. 06. 2016, č. j. AB407-32/2014".

38. Ústavní předpisy nekladou překážku pro posouzení podání podle obsahu bez ohledu na jeho označení, což je také příkaz obsažený v celé řadě procesních předpisů (srov. § 70 odst. 2 daňového řádu, § 41 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, § 37 odst. 1 správního řádu, § 59 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu). Posuzování podání podle jeho obsahu bez ohledu na jeho nesprávné označení je postup, který chrání účastníka a který má zajistit, aby formální nedostatky (označení) nebyly na překážku věcnému posouzení podání. Z tohoto pohledu se Nejvyšší správní soud nedopustil žádného porušení stěžovatelčiných ústavně zaručených práv, když její podání ze dne 16. 6. 2016 hodnotil podle jeho obsahu.

39. Z vyžádaného spisu se podává, že svým podáním ze dne 16. 6. 2016 se stěžovatelka hodlala bránit proti sdělení ze dne 2. 6. 2016 č. j. AB407-32/2014, jímž jí vedlejší účastnice zpravila o stanovisku o nepodloženosti nároku na požadovaný úrok z neoprávněného jednání správce daně. Ve svém podání ze dne 16. 6. 2016 stěžovatelka uvedla argumentaci, proč jí má úrok náležet. Své podání označila jako odvolání podle § 81 odst. 1 správního řádu a ministerstvu v petitu navrhla, aby změnilo sdělení vedlejší účastnice ze dne 2. 6. 2016 č. j. AB407-32/2014 tak, že stěžovatelce náleží úrok z neoprávněného jednání správce daně.

40. Ústavní soud konstatuje, že již samotné označení stěžovatelčina podání jako odvolání podle § 81 odst. 1 správního řádu je v diskrepanci s jeho obsahem, neboť na jednu stranu se jím stěžovatelka domáhá úroku z neoprávněného jednání správce daně upraveného daňovým řádem, na druhou stranu však, co se týče označení svého podání, odkazuje na procesní předpis odlišný od daňového řádu, tj. správní řád. V ústavní stížnosti sama stěžovatelka uznává, že v podání ze dne 16. 6. 2016 se dopustila omylu, když sdělení vedlejší účastnice ze dne 2. 6. 2016, proti němuž její podání ze dne 16.

6. 2016 směřovalo, považovala za správní rozhodnutí. S tím je pak stěžovatelka za jedno s judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž sdělení správce daně, že ve věci úroku z neoprávněného jednání nebude činit žádný úkon, není rozhodnutím (viz body 28. a 29.). Protože se odvolání podává proti správnímu rozhodnutí a sama stěžovatelka uznává, že sdělení vedlejší účastnice ze dne 2. 6. 2016 nebylo rozhodnutím, pak Ústavní soud shledal, že po materiální stránce nemohlo jít o odvolání. Nejvyšší správní soud se tudíž nedopustil žádné protiústavnosti při kvalifikaci stěžovatelčina podání ze dne 16. 6. 2016 podle jeho obsahu jako námitky ve smyslu § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu.

41. Stěžovatelka dále uvádí, že o tom, že její podání ze dne 16. 6. 2016 je možné kvalifikovat jako včasnou námitku, se dozvěděla poprvé až z napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu vydaného v roce 2020, tj. po 4 letech od učinění daného podání. Namítá, že po vydání tohoto rozsudku již nemohla využít ochrany přes podání nové nečinnostní žaloby, což Nejvyšší správní soud označil za cestu k soudní ochraně. Stěžovatelka v dané souvislosti poukazuje na roční lhůtu k podání nečinností žaloby (§ 80 odst. 1 s. ř. s.) a tvrdí, že až po skončení této lhůty se z napadeného rozsudku dozvěděla, že její podání ze dne 16. 6. 2016 je včasnou námitkou. Tím, že Nejvyšší správní soud kvalifikoval podání ze dne 16. 6. 2016 jako včasnou námitku, tak stěžovatelku podle jejího přesvědčení zbavil i té možnosti soudní ochrany (podání nové nečinnostní žaloby), na kterou ve svém rozsudku odkázal. Ústavní soud se touto stěžovatelčinou argumentací nezabýval, neboť z důvodů rozvedených níže (v částech V. E. a V. F.) dospěl k závěru, že stěžovatelčina základní práva byla porušena již tím, že jí soud neumožnil změnit její původní žalobu podanou dne 28. 6. 2019 na "správný" žalobní typ, tj. nečinnostní žalobu. Správně tedy stěžovatelka neměla být odkázána na to, ať podá novou nečinnostní žalobu, ale již její žaloba ze dne 28. 6. 2019, změnila-li by ji stěžovatelka na "správný" žalobní typ (nečinnostní žalobu), měla být věcně posouzena.

V. E. Nezbytnost bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. před podáním nečinnostní žaloby

42. Nejvyšší správní soud vyhodnotil, že "správným" žalobním typem v posuzované věci byla nečinnostní žaloba. Současně shledal, že stěžovatelčinu zásahovou žalobou bylo nutné odmítnout pro nepřípustnost, aniž by bylo třeba stěžovatelku informovat o tom, který žalobní typ je v její situaci "správný" a umožnit jí změnu žalobního typu. Důvodem bylo, že Nejvyšší správní soud vykládá § 79 odst. 1 s. ř. s. tak, že není-li při podání nečinnostní žaloby splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně žalobce proti nečinnosti, jde o nepřípustnou žalobu, přičemž k případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet (tento výklad vychází z usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2016 č. j. 5 As 9/2015-59; č. 3409/2016 Sb. NSS). V posuzované věci byl tímto prostředkem podnět na ochranu před nečinností (§ 38 daňového řádu), který stěžovatelka podala dne 18. 6. 2019, žalobu však podala již dne 28. 6. 2019, tj. před tím, než její podnět ministerstvo vyřídilo a než uplynula 30denní lhůta k jeho vyřízení. Popsanou situaci Nejvyšší správní soud vyhodnotil tak, že nemělo význam umožnit změnu zásahové žaloby na nečinnostní, neboť nečinnostní žaloba by byla nepřípustná, protože k bezvýslednému vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti před správním orgánem nedošlo před podáním žaloby. Na tomto závěru nic nezměnila ani skutečnost, že v průběhu řízení o žalobě ministerstvo podnět vyhodnotilo ve sdělení ze dne 11. 7. 2019 jako neopodstatněný a tvrzenou nečinnost nespatřovalo.

43. Stěžovatelka namítá, že popsané hodnocení Nejvyššího správního soudu, které vychází z usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 5 As 9/2015, v její věci vedlo k porušení práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Ústavní soud jí přisvědčil.

44. Zmíněné usnesení rozšířeného senátu je založeno na čtyřech základních argumentech: 1) jazykovém výkladu § 79 odst. 1 s. ř. s., 2) závěru o neodstranitelnosti nedostatku podmínky řízení v

podobě nepřípustnosti žaloby, 3) zásadě subsidiarity ochrany ve správním soudnictví a 4) zásadě procesní ekonomie. Ústavní soud při svém hodnocení vyšel z hodnocení těchto čtyř argumentů.

45. Samotný jazykový výklad § 79 odst. 1 s. ř. s. podle náhledu Ústavního soudu nedává jednoznačnou odpověď na otázku, zda je či není možné věcně projednat nečinnostní žalobu v případě, že až v průběhu řízení o žalobě, nikoli již před jejím podáním nastalo bezvýsledné vyčerpání prostředků, jimiž se lze před správními orgány bránit proti nečinnosti. Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že ten, "kdo bezvýsledně vyčerpal 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." Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovozuje, že zákonodárce užil minulého času ("vyčerpal") při formulaci podmínky vyčerpání prostředků ochrany a naproti tomu času přítomného ("může se domáhat") při formulaci oprávnění k podání žaloby, z čehož dovodil, že podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem musí být splněna již k okamžiku podání žaloby. Ústavní soud tomuto výkladu neupírá logiku. Nelze však přehlédnout, že žalobou se ochrany účastník domáhá po celou dobu řízení o své žalobě. Nastane-li tedy bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. až v průběhu řízení o žalobě, pak se po tomto okamžiku žalobce stále domáhá (přítomný čas) ochrany poté, co došlo k bezvýslednému vyčerpání zmíněných prostředků (minulý čas). Jazykový výklad § 79 odst. 1 s. ř. s. podle náhledu Ústavního soudu nedává jasnou odpověď na výkladový problém.

46. Podle rozšířeného senátu bezvýsledné vyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. je podmínkou pro věcné rozhodnutí o nečinnostní žalobě, jejíž nedostatek odstranit nelze. Za podmínky řízení v užším smyslu rozšířený senát pojímá § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a za podmínky řízení v širším smyslu § 46 odst. 1 písm. b) až d), odst. 2 a 5 a § 37 odst. 5 s. ř. s. (bod 16 usnesení sp. zn. 5 As 9/2015). Podle jeho názoru má význam zkoumat odstranitelnost či neodstranitelnost jen u podmínek řízení v užším smyslu a naopak nepřípustnost žaloby (jako podmínka řízení v širším smyslu) je neodstranitelná. Ústavní soud považuje za příliš paušalizující náhled, že překážka věcného rozhodnutí o žalobě v podobě nepřípustnosti žaloby je vždy neodstranitelná. V některých případech skutečně půjde o neodstranitelnou překážku bránící věcnému posouzení žaloby, např. tehdy, když zákon za nepřípustnou označuje žalobu proti určitému typu rozhodnutí [např. proti správnímu rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem, srov. § 70 písm. c) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.] a žalobce svou žalobou napadne právě takové rozhodnutí. Oproti tomu překážka pro věcné rozhodnutí o nečinnostní žalobě v podobě absence bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) není z povahy věci neodstranitelná. Ačkoli v době podání žaloby tato podmínka splněna být nemusí, je zřejmé, že stav bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. může nastat i v průběhu řízení o žalobě. Dokladem může být posuzovaná věc, v níž v době podání žaloby ke krajskému soudu (28. 6. 2019) splněna nebyla (v tuto dobu nadřízený správní orgán dosud nevyřídil stěžovatelčin podnět na ochranu proti nečinnosti a dosud mu běžela lhůta k jeho vyřízení), po zahájení soudního řízení však došlo k jejímu naplnění, neboť dne 11. 7. 2019 ministerstvo podnět na ochranu proti nečinnosti vyřídilo jako neoprávněný. Je-li nepřípustnost nečinnostní žaloby spojena se stavem, kdy nebyl bezvýsledně vyčerpán prostředek ochrany, přičemž stav absence jeho bezvýsledného vyčerpání může doznat v průběhu řízení před soudem změny, pak Ústavní soud vychází z toho, že takto pojatou nepřípustnost nečinností žaloby je možno v řízení odstranit.

47. Na rozdíl od rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu má Ústavní soud za to, že pro srovnání lze poukázat na přístup Nejvyššího soudu ve věcech žalob o náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci. Nejvyšší soud považuje předběžné uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu za podmínku řízení o zmíněných žalobách. Nedostatek takto vnímané podmínky je podle Nejvyššího soudu odstranitelný a soud má

za účelem jeho odstranění činit úkony podle § 104 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009 sp. zn. 25 Cdo 1891/2007; č. 11/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Ústavní soud zastává názor, že stejně jak je v řízení před civilním soudem odstranitelný nedostatek podmínky řízení v podobě absence předběžného uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, tak je v řízení před správním soudem odstranitelný nedostatek podmínky pro věcné projednání žaloby spočívající v tom, že dosud nebyl bezvýsledně vyčerpán prostředek ochrany před správním orgánem.

48. U zásady subsidiarity ochrany poskytované ve správním soudnictví lze podle Ústavního soudu identifikovat dvě základní složky, z nichž tato zásada vyvěrá. První je rozdílnost úkolů, které jsou svěřeny správním soudům a správním orgánům. Subsidiarita ochrany ve správním soudnictví zde brání tomu, aby moc soudní nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si pravomoc exekutivy [usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017 č. j. 6 Afs 270/2015-48 (č. 3579/2017 Sb. NSS), bod 53, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021 č. j. 6 As 108/2019-39, bod 93]. Druhá složka je pak charakterizována tím, že požadavek na vyčerpání prostředků ochrany poskytované samotnými správními orgány představuje součást opatření, která mají bránit zahlcení soudů tím, že se před soud nedostanou případy, kdy ochranu poskytl (zpravidla nadřízený) správní orgán [srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014 č. j. 8 Ans 2/2012-278 (č. 3071/2014 Sb. NSS), bod 18].

49. Co se týče první zmíněné složky, pak lze uvést, že správní soud nebude nepřípustně nahrazovat činnost správních orgánů ani tehdy, když stav bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany podle § 79 odst. 1 s. ř. s. nastane až v průběhu řízení o nečinnostní žalobě, a nikoli výhradně již před jejím podáním. I v situaci, kdy bezvýsledné vyčerpání těchto prostředků ochrany nastane až v průběhu řízení o žalobě, bude soud rozhodovat v době, kdy je najisto postaveno, že veřejná správa prostředky jí svěřenými ochranu práv žalobci nezajistila. Správní soud i v takovém případě nebude nahrazovat mechanismy ochrany práv jednotlivců svěřené správním orgánům, nýbrž bude ochranu práv poskytovat až v případě, že ochrany svých práv se žalobce nedomohl před správními orgány.

50. Druhá složka (omezení zahlcení soudů) má provazbu na zásadu procesní ekonomie, o níž se zmínil rozšířený senát, a rovněž ústavně relevantní otázku zachování přístupu k soudu, proto je třeba se k nim vyjádřit současně. Ústavní soud shledal, že výklad provedený rozšířeným senátem v usnesení sp. zn. 5 As 9/2015 vede v mnoha případech k důsledkům neslučitelným s právem na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Uvedené platí i pro nyní posuzovanou věc. V konečném důsledku zde totiž k většímu zatížení soudu i samotné stěžovatelky vede výklad, podle něhož nelze přihlížet k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., došlo-li k němu až po zahájení řízení před soudem. Stěžovatelka svou žalobu podala dne 28. 6. 2019 a k bezvýslednému vyčerpání prostředku ochrany došlo v průběhu řízení o ní dne 11. 7. 2019. K tomuto dni byl stav řízení před krajským soudem takový, že stěžovatelce a vedlejší účastnici běžela lhůta pro uplatnění případné námitky podjatosti (dne 9. 7. 2019 je krajský soud informoval o složení senátu a možnosti vznést v týdenní lhůtě námitku podjatosti). V tuto dobu neměl krajský soud ještě ani správní spis či vyjádření vedlejší účastnice, neboť výzvu k jejich předložení v měsíční lhůtě doručil dne 8. 8. 2019. Je tedy zřejmé, že k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany došlo, aniž by soud v daném směru musel vyvinout jakoukoli aktivitu. Výklad, který umožňuje, aby soud zohlednil, že k bezvýslednému vyčerpání došlo i v průběhu řízení před soudem, by vedl k tomu, že nečinností správního orgánu by se soud mohl věcně zabývat na podkladě podané žaloby. Naopak výklad, který tuto skutečnost neumožňuje zohlednit, vede k tomu, že soud musí prvotní žalobu odmítnout, a účastník je odkázán na podání té samé žaloby jen o něco později. Místo jednoho se tak vydávají dvě soudní rozhodnutí. Navíc, zaplatil-li účastník soudní poplatek společně s podáním první žaloby, soud mu při odmítnutí žaloby před prvním jednáním poplatek vrátí (§ 10 odst. 3 věta poslední zákona č. 549/1991 Sb., o

soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů; dále jen "zákon o soudních poplatcích"), současně je však účastník povinen soudní poplatek zaplatit při podání druhé žaloby. V podmínkách posuzované věci tak nemožnost přihlédnout k tomu, že bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti nastalo v průběhu soudního řízení, je nejen v rozporu se zásadou procesní ekonomie, zatěžuje jak stěžovatelku, tak soud a přispívá k jeho vyššímu zatížení tím, že se místo jedné žaloby musí rozhodovat o stejné žalobě dvakrát. Především pak nemožnost přihlédnout k tomu, že k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany došlo až v průběhu řízení o nečinnostní žalobě, představuje výklad, který klade překážky poskytnutí soudní ochrany, a zákon umožňuje i výklad opačný, tj. výklad, že absence bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany je odstranitelnou překážkou meritorního projednání věci a může tak být v průběhu řízení odstraněna.

51. Požadavek bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) představuje zákonné ustanovení, jež omezuje okruh situací, kdy soud poskytuje soudní ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Podle čl. 4 odst. 4 Listiny musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu, s čímž v posuzované věci souvisí požadavek na upřednostnění takového výkladu § 79 odst. 1 s. ř. s., který co nejméně omezuje právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Tomuto požadavku vyhovuje výklad, podle něhož správní soud musí přihlížet ke skutečnosti, že v průběhu řízení o nečinnostní žalobě nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti.

52. Ústavní soud neakceptuje argument vyjádřený v usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 5 As 9/2015 a rovněž ve vyjádření Nejvyššího správního soudu ve vyjádření k ústavní stížnosti, že odmítnutím žaloby není porušeno právo na přístup k soudu, protože žalobci nic nebrání podat novou žalobu poté, co nastane stav bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti. Závěr, že soudní ochranu nelze poskytnout již na základě první žaloby, by musel být, aby obstál v testu ústavnosti, podložen zásadními argumenty. Jak bylo rozebráno v bodech 45. až 51., v podmínkách posuzované věci takový zásadní argument Ústavní soud nespatřuje. Naopak za určující považuje, že překážka věcného posouzení nečinnostní žaloby v podobě absence bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. může v průběhu řízení odpadnout, což se stalo též v posuzované věci. Krajský soud o žalobě vydal rozhodnutí v době, kdy již byl dán stav bezúspěšného vyčerpání prostředku ochrany, Ústavní soud proto nespatřuje relevantní překážku, která by bránila nečinnost správního orgánu věcně posoudit (upravila-li by stěžovatelka k výzvě soudu svou žalobu na nečinnostní).

53. Dodat lze, že výklad, podle něhož nemůže správní soud přihlížet k bezúspěšnému vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti, k němuž došlo až v průběhu řízení o nečinnostní žalobě, umožňuje v kombinaci s jednoroční lhůtou pro podání nečinnostní žaloby (§ 80 odst. 1 s. ř. s.) vzniknout řadě situací, které potenciálním žalobcům ztěžují či přímo znemožňují dosáhnout meritorního posouzení nečinnostní žaloby. Platí to zejména pro situace, kdy se počátek jednoroční lhůty k podání žaloby odvíjí od marného uplynutí lhůty zákonem stanovené pro vydání správního rozhodnutí. Mohou totiž nastat případy, kdy žalobce nečinnostní žalobu podá v jednoroční lhůtě určené k jejímu podání, nicméně soud o žalobě rozhodne až v době, kdy tato jednoroční lhůta již uplynula, což bude pravidlem u žalob podaných nedlouho před koncem jednoroční lhůty pro podání nečinnostní žaloby. I v takových případech může jít o žalobu, u níž v době podání nebyly bezvýsledně vyčerpány prostředky k ochraně proti nečinnosti před správním orgánem, ale u níž stav jejich bezvýsledného vyčerpání nastal až v průběhu soudního řízení. Výklad zastávaný rozšířeným senátem vede k výsledku, že v právě popsaných situacích se žalobci dostane odmítavé usnesení a soudní ochrany se žalobce již nedomůže, protože mezitím uplynula lhůta k podání žaloby. Závěr odmítavého usnesení, že žalobu je třeba podat až poté, co došlo k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti, již pak žalobce v době po vydání odmítavého usnesení nebude schopen reflektovat pro uplynutí lhůty k podání žaloby. Výklad, podle něhož nelze přihlížet k bezúspěšnému vyčerpání

prostředku ochrany, k němuž došlo až po podání žaloby, by takovému žalobci dal šanci na soudní ochranu jen tehdy, podal-li po bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., ale ještě před koncem jednoroční lhůty novou nečinnostní žalobu (tj. ještě v průběhu řízení o první podané nečinnostní žalobě). Takový žalobce by se nesměl nechat zviklat vědomím, že o shodné žalobě již řízení běží, a je tedy dána překážka litispendence. Současně by musel spoléhat na to, že jeho podání soud posoudí jako novou nečinnostní žalobu, nikoli jako doplnění či potvrzení žaloby již podané. Naproti tomu výklad, který umožní zohlednit bezúspěšnost vyčerpání prostředku ochrany, která nastala až v průběhu řízení o žalobě, dává prostor pro poskytnutí soudní ochrany již na základě původní žaloby.

54. Výklad, podle něhož nelze přihlížet k tomu, že stav bezvýsledného prostředku ochrany nastal až v průběhu řízení, má další problematické důsledky. Za bezvýsledné vyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. je třeba považovat i situaci, kdy nadřízený správní orgán učiní k návrhu účastníka opatření proti nečinnosti (přikáže vydat rozhodnutí ve lhůtě, kterou stanoví, a jde o lhůtu přiměřenou, tj. přiměřeně krátkou, tak aby vedla k co nejrychlejšímu odstranění protiprávní nečinnosti s ohledem na úkony, které je v řízení třeba vykonat), a přesto nečinný správní orgán v určené lhůtě rozhodnutí nevydá (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017 č. j. 1 Azs 270/2016-32, body 1, 2 a 11). Bezvýslednost vyčerpání pak nastane až prvním dnem po konci opatření proti nečinnosti určené a marně proběhlé lhůty, jde-li o lhůtu přiměřenou. Výklad, který trvá na nemožnosti přihlížet k tomu, že bezvýslednost vyčerpání nastala až po podání žaloby, nikoli před jejím podáním, staví potenciální žalobce do nejisté situace. Jde-li o případy, na které dopadá daňový řád, pak činí nejistým postavení každého žalobce, jenž podnět k ochraně proti nečinnosti učiní 60 dnů (a méně) před koncem roční lhůty k podání žaloby. Časově nejdelší typ bezúspěšného vyčerpání představuje právě popsanou situaci, kdy nečinný správní orgán rozhodnutí nevydá ani v opatření proti nečinnosti určené přiměřené lhůtě. Lhůta k vyřízení podnětu proti nečinnosti je 30 dnů a opatřením proti nečinnosti určená lhůta ke zjednání nápravy nemá být delší než 30 dnů (§ 38 odst. 3 daňového řádu). V krajním případě tak v režimu daňového řádu může k bezvýslednému vyčerpání prostředku ochrany dojít až 61. den po jeho podání (rozhodne-li nadřízený orgán o podnětu k ochraně na nečinnost 30. den lhůty k jeho vyřízení tak, že podřízenému orgánu stanoví lhůtu 30 dnů k odstranění nečinnosti a ani v této lhůtě nakonec podřízený orgán rozhodnutí nevydá). Půjde-li o případy, na které dopadá správní řád, pak je určena jen lhůta k vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti (30 dnů podle § 80 odst. 6 ve spojení s § 71 odst. 3 správního řádu). Na opatření proti nečinnosti určenou lhůtu k zjednání nápravy podle správního řádu se pak uplatní primárně požadavek přiměřenosti. Při vědomí toho, jak dlouhou dobu může trvat, než se ukáže, že prostředek ochrany byl bezúspěšný (v extrémních případech až 60 dnů), Ústavní soud konstatuje, že výklad, který neumožňuje přihlédnout k tomu, že bezvýsledné vyčerpání prostředku ochrany nastalo až v průběhu řízení o nečinnostní žalobě, klade další překážky poskytnutí soudní ochrany. Ve svém důsledku totiž znamená, že v jednoroční lhůtě musí žalobce stihnout podat nejen prostředek na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. a nečinnostní žalobu, ale musí současně před podáním žaloby vyčkat, než se ukáže, zda byl či nebyl prostředek ochrany bezvýsledně vyčerpán, přičemž délku této doby nelze dopředu odhadnout a může jít o dobu, jež může v krajním případě zabrat 60 dnů, tj. nezanedbatelnou část jednoroční lhůty. Ústavní soud poznamenává, že situace, kdy podřízený správní orgán nevydá rozhodnutí ani ve lhůtě určené nadřízeným správním orgánem v opatření proti nečinnosti, není jen hypotetická možnost. Taková situace reálně nastala mimo jiné ve věci, v níž bylo vydáno usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 5. 2014 č. j. 7 Ans 10/2012-46 (č. 3013/2014 Sb. NSS), k tomu viz bod 4 daného usnesení.

55. Ústavní soud tak konstatuje, že je třeba upřednostnit ústavně konformní výklad § 79 odst. 1 s. ř. s. spočívající v tom, že překážka věcného projednání nečinnostní žaloby v podobě absence bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti před správním orgánem je překážkou odstranitelnou. Správní soud tudíž musí přihlížet k tomu, že v průběhu řízení nastal stav

bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s., byť tu takový stav nebyl v době podání žaloby. Protože Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku odmítl přihlížet ke skutečnosti, že v průběhu řízení před krajským soudem nastal stav bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany, porušil stěžovatelčino právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny).

56. Pro úplnost třeba zmínit, že závěr o odstranitelnosti překážky věcného projednání nečinnostní žaloby v podobě absence bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. současně znamená, že v případě, že se žalobci nabízí tento prostředek, který nebyl dosud ani podán, musí soud žalobce na tuto skutečnost upozornit, poskytnout mu lhůtu k podání takového prostředku, a doloží-li v této lhůtě žalobce soudu, že prostředek podal, musí soud vyčkat, zda bude či nebude bezvýsledně vyčerpán. Jde-li o odstranitelnou překážku věcného rozhodnutí o žalobě, je s ohledem na zachování práva na soudní ochranu třeba žalobci umožnit podniknout kroky za účelem jejího odstranění. Ústavní soud připouští, že tento postup bude prodlužovat řízení o nečinnostní žalobě, neboť soud bude muset vyčkávat, jak bude prostředek ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. vyřízen, což prodlouží řízení o nečinnostní žalobě. Protože doba, po kterou soud naznačeným způsobem vyčkává, je součástí postupu, který směřuje k umožnění odstranění překážky věcného projednání žaloby, jde o postup ve prospěch žalobce a nelze tuto dobu klást k tíži státu či soudu při hodnocení délky soudního řízení (k tomu srov. mutatis mutandis rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 4. 2012 sp. zn. 30 Cdo 725/2011). Dodat lze, že okolnost, že žalobce podal nečinnostní žalobu, aniž by v době jejího podání již byl bezvýsledně vyčerpán prostředek ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., může soud k tíži žalobce zohlednit při rozhodování o nákladech řízení o žalobě. Podá-li žalobce svou nečinnostní žalobu v okamžiku, kdy ještě nebyl vyřízen jeho podaný prostředek ochrany proti nečinnosti před správním orgánem a neuplynula ani lhůta k jeho vyřízení, musí si být vědom toho, že v průběhu řízení o žalobě může dojít k tomu, že takový prostředek ochrany před správním orgánem přinese ochranu jeho právům (tehdy, když podanému prostředku ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. příslušný správní orgán vyhoví a povede to k odstranění nečinnosti - vydání rozhodnutí dosud nečinným správním orgánem). Stejně tak může ochranu práv žalobce (vydání požadovaného rozhodnutí) poskytnout uplatnění prostředku na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., který žalobce podal na základě výzvy soudu, který zjistil, že dosud takový prostředek uplatněn nebyl (bod 55.). Logickou procesní reakcí žalobců pak je zpětvzetí nečinnostní žaloby poté, co bylo vydáno rozhodnutí, jehož vydání se žalobou domáhali. Ústavní soud konstatuje, že v takovém případě ústavní předpisy nepřekáží výkladu, že nevyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. je důvodem zvláštního zřetele hodným (§ 60 odst. 7 s. ř. s.) pro nepřiznání náhrady nákladů řízení ani tehdy, byla-li žaloba vzata zpět pro pozdější chování žalovaného správního orgánu (§ 60 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Současně nebude vrácena část poplatku za žalobu ve výši 1 000 Kč, bylo-li řízení o žalobě zastaveno před prvním jednáním (§ 10 odst. 3 věta první zákona o soudních poplatcích). Nevezmou-li žalobci žalobu zpět, pak nedosáhnou náhrady svých nákladů řízení, neboť po vydání žalobou požadovaného rozhodnutí, již nemohou být se svou nečinností žalobou úspěšní. Ústavní soud tak konstatuje, že stimulem pro žalobce, aby nečinnostní žalobu podávali až za stavu bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany, jsou popsané důsledky v oblasti nákladů řízení.

V. F. Povinnost soudu umožnit změnu "nesprávně" zvoleného žalobního typu ve správním soudnictví

57. Ústavní soud v části IV. C. rozebral, že stěžovatelčina základní práva Nejvyšší správní soud neporušil závěrem, že v situaci, v níž se stěžovatelka nachází, se lze bránit nečinnostní žalobou a žalobou proti rozhodnutí, což je situace, která vylučuje užití zásahové žaloby. Stěžovatelka přitom podala zásahovou žalobu (viz bod 21.), tedy "nesprávný" žalobní typ.

58. Jak zmiňuje rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodu 35 usnesení ze dne 17. 9. 2019 č. j. 1 As 436/2017-43 (3931/2019 Sb. NSS), žalobci nemůže být na újmu, zvolil-li omylem "nesprávný" žalobní typ, soud ho musí poučit o tom, že odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního

orgánu, které mají být přezkoumány, a vyzvat ho, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby. Výzva není třeba, nejsou-li splněny podmínky řízení ani o "správném" žalobním typu nebo žalobce podal rovněž "správnou" žalobu, o níž lze meritorně rozhodnout. Požadavky na umožnění změny "nesprávného" žalobního typu našly odraz i v judikatuře Ústavního soudu (viz výše zmíněné nálezy sp. zn. II. ÚS 2398/18, bod 58. a sp. zn. III. ÚS 389/19, bod 21.).

59. Na rozdíl od Nejvyššího správního soudu Ústavní soud shledal, že v posuzované věci bylo namístě stěžovatelku poučit, že "správným" žalobním typem v její situaci je nečinnostní žaloba (po vydání správního rozhodnutí případně následovaná žalobou proti rozhodnutí). Podle Ústavního soudu lze podmínku věcného rozhodnutí o nečinnostní žalobě v podobě vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. splnit i v průběhu řízení o žalobě (část IV. E.). Nesprávný je tudíž závěr Nejvyššího správního soudu, že podaná žaloba, i kdyby ji stěžovatelka změnila na nečinnostní, by byla nepřípustná, protože v době jejího podání (28. 6. 2019) nebyly prostředky ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledně vyčerpány. Protože dne 11. 7. 2019 v průběhu řízení o žalobě nastal stav jejich bezvýsledného vyčerpání, bylo možno věcně rozhodovat o nečinnostní žalobě.

60. Žaloba ze dne 28. 6. 2019 byla podána ve lhůtě pro podání nečinnostní žaloby. Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze nečinností žalobu podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon. Stanovení této lhůty neodporuje ústavním předpisům, jak Ústavní soud rozebral v nálezu ze dne 14. 7. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 25/19 (347/2020 Sb.). Pro rozhodnutí o námitce ve smyslu § 159 daňového řádu není v zákoně stanovena lhůta pro vydání rozhodnutí. O dané lhůtě se zmiňuje pokyn Ministerstva financí MF-5 (č. j. MF-21968/2015/39), podle něhož činí lhůta k rozhodnutí o námitce podle § 159 odst. 3 daňového řádu tři měsíce. Daný pokyn však představuje jen kodifikovanou správní praxi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2021 č. j. 6 Afs 222/2019-39, bod 20), nejde ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. o lhůtu pro vydání rozhodnutí stanovenou zvláštním zákonem. Jednoroční lhůta k podání nečinnostní žaloby se tak odvíjí od posledního úkonu ve správním řízení. Úkonem rozhodným pro založení nového běhu této lhůty je i podnět na ochranu před nečinností podle § 38 daňového řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013 č. j. 6 Ans 5/2013-47, č. 2922/2013 Sb. NSS, bod 38), jakož i vyřízení tohoto podnětu příslušným orgánem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015 č. j. 2 Afs 79/2015-36, bod 19). Stěžovatelka podnět k opatření proti nečinnosti podala dne 18. 6. 2019, s negativním výsledkem jej ministerstvo vyřídilo dne 11. 7. 2019, žaloba podaná dne 28. 6. 2019 tak byla podána v otevřené lhůtě pro nečinnostní žalobu.

61. Protože v posuzované věci nebyly překážky, které by po změně žaloby na nečinnostní bránily věcnému rozhodnutí o ní, měl krajský soud stěžovatelku poučit o možnosti změny její zásahové žaloby na nečinnostní, a změnila-li by stěžovatelka žalobní typ, pak o žalobě rozhodnout. Nejvyšší správní soud porušil stěžovatelčino právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) závěrem, že ve stěžovatelčině situaci nebyla změna žalobního typu možná. Krajský soud porušil stěžovatelčino právo na soudní ochranu tím, že stěžovatelku popsaným způsobem nepoučil a neumožnil jí změnu žalobního typu a místo toho její žalobu odmítl.

VI. Závěr

62. Ústavní soud se ztotožnil (bod 21.) s Nejvyšším správním soudem, že stěžovatelčina žaloba ke krajskému soudu byla zásahovou žalobou. Porušení základních práv a svobod stěžovatelky nelze spatřovat v závěru Nejvyššího správního soudu, že stěžovatelka má prostor domoci se soudní ochrany nečinnostní žalobou a žalobou proti rozhodnutí, což vylučuje možnost bránit se zásahovou žalobou (část V. C.). Stěžovatelčino právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) však správní

soudy porušily tím, že jí neumožnily změnit její zásahovou žalobu na nečinnostní žalobu, která skýtá prostředek k soudní ochraně stěžovatelčiných práv (část V. F.). Na rozdíl od Nejvyššího správního soudu Ústavní soud shledal, že byla-li by v posuzované věci zásahová žaloba změněna na nečinnostní, nešlo by o nepřípustnou žalobu. Je totiž třeba vyjít z ústavně konformního výkladu § 79 odst. 1 s. ř. s., podle něhož lze o nečinnostní žalobě rozhodnout věcně i tehdy, když k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti před správním orgánem došlo až v průběhu řízení před soudem, a nikoli nutně již před podáním nečinnostní žaloby (část V. E.). Protože Nejvyšší správní soud odmítl zohlednit, že v průběhu řízení před krajským soudem nastal stav bezúspěšného vyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., porušil stěžovatelčino právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny).

63. Ústavní stížnost je důvodná, a proto Ústavní soud zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu i napadené usnesení krajského soudu. V důsledku toho se věc vrací krajskému soudu k dalšímu řízení.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Restituce (exkluzivně pro předplatitele)
- Klimatická žaloba
- CHKO Soutok
- Správní žaloba a trestní rozsudek
- Nároky pozůstalých (exkluzivně pro předplatitele)
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Zemědělská půda
- Veřejné zakázky
- Péče o zdraví (exkluzivně pro předplatitele)
- Průtahy v řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Platy soudců