



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **L. B.**, zastoupeného Mgr. Michalem Chuchútem, LL.M., advokátem se sídlem Náměstí Junkových 2772/1, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2014, č. j. 48 A 41/2014 – 38,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 11. 2014, č. j. 48 A 41/2014 – 38, zamítl žalobu ze dne 13. 8. 2014, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal ochrany proti nečinnosti ministerstva spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) spočívající v tom, že nerozhodlo o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského soudu v Praze (dále jen „povinný subjekt“) ze dne 30. 9. 2013, sp. zn. Si 444/2013, jímž byla částečně odmítnuta žádost stěžovatele o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Krajský soud v rozsudku uvedl, že z vyžádaného správního spisu zjistil, že ministerstvo vydalo dne 15. 8. 2014 rozhodnutí č. j. MSP-379/2014-OT-OSV/4, kterým zamítlo stěžovatelovo odvolání proti citovanému rozhodnutí povinného subjektu. Podle doručky bylo toto rozhodnutí po uplynutí úložní doby vloženo do (poštovní) schránky stěžovatele dne 29. 8. 2014. S ohledem na tyto skutečnosti dospěl krajský soud k závěru, že v době rozhodování správního soudu nečinnost ministerstva již netrvala.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že ode dne 5. 8. 2013 má zřízenou datovou schránku, a proto předpokládal, že mu budou orgány veřejné moci veškeré písemnosti doručovat jejím prostřednictvím. Ministerstvo si bylo existence stěžovatelovy datové schránky vědomo, neboť na tuto skutečnost bylo několikrát telefonicky a písemně

upozornováno. ID datové schránky bylo uvedeno v hlavičce podaného odvolání a veškerá komunikace s ministerstvem probíhala vždy prostřednictvím datové schránky. Stěžovatel s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, č. j. 4 As 6/2013 - 28 dovozuje, že fikce doručení podle ust. § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) je vyloučena v případě, že správní orgán doručoval písemnosti prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, ačkoliv si účastník řízení zřídil, resp. zpřístupnil, datovou schránku podle ust. § 3 a § 10 zákona č. 300/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“). Podle stěžovatele proto nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí ministerstva mu bylo doručeno a nečinnost proto netrvala. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že rozhodnutí o odvolání ze dne 15. 8. 2014, č. j. MSP-379/2014-OT-OSV/4, bylo stěžovateli doručeno dne 29. 8. 2014. Stěžovatel byl navíc o této skutečnosti informován dne 23. 10. 2014, kdy mu krajský soud zaslal vyjádření ministerstva k žalobě, v němž byla tato skutečnost zmíněna. Stěžovatel přes tyto okolnosti nevzal svou žalobu zpět. Ministerstvo se proto ztotožnilo se závěry krajského soudu s tím, že ačkoliv stěžovatel namítal špatný způsob doručování, skutečným důvodem pro podání kasační stížnosti byl pouze jeho nesouhlas s výrokem II. rozsudku krajského soudu, podle něhož žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladu řízení. Podle ministerstva je taková kasační stížnost s ohledem na ust. § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřijatelná. Proto navrhlo, aby kasační stížnost byla odmítnuta.

Stěžovatel v replice na toto vyjádření uvedl, že rozhodnutí ministerstva mu nebylo do dnešního dne doručeno. Za takové situace je podle jeho názoru zcela absurdní tvrzení, že souhlasil s výrokem I. napadeného rozsudku, kterým byla jeho žaloba zamítnuta. Pokud ministerstvo skutečně rozhodlo dne 15. 8. 2014, mělo mu toto rozhodnutí řádně doručit. Tímto postupem se zbytečně zvyšují jeho náklady právního zastoupení a již více než 18 měsíců ministerstvo oddaluje poskytnutí informací. Stěžovatel z těchto důvodů setrval na své kasační stížnosti.

Na repliku reagovalo ministerstvo stručnou duplikou, ve které zopakovalo svá tvrzení, že skutečným důvodem pro podání kasační stížnosti je pouze nesouhlas stěžovatele s výrokem II. napadeného rozsudku a taková kasační stížnost je nepřijatelná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti ve smyslu ust. § 104 odst. 2 s. ř. s., které stanoví, že kasační stížnost je nepřijatelná, směruje-li jen proti výroku o nákladech řízení. V této souvislosti lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, dostupné na ww.nssoud.cz a publ. pod č. 2116/2010 Sb. NSS, jímž bylo ve výroku I. rozhodnuto, že „*Ustanovení § 104 odst. 2 soudního řádu správního, se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení.*“ Pokud je však kasační stížností napaden také jiný výrok, je kasační stížnost zásadně přípustná. V daném případě stěžovatel kasační stížnost nepodal jen proti výroku o nákladech řízení, ale brojil i proti zamítavému výroku napadeného rozsudku ve věci samé. Proto je stěžovatelova kasační stížnost přípustná.

Podle obsahu správního spisu požádal stěžovatel dne 29. 7. 2013 povinný subjekt o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Povinný subjekt rozhodnutím ze dne 30. 9. 2013, sp. zn. Si 444/2013, žádost částečně odmítl. Protože o odvolání stěžovatele nebylo rozhodnuto, podal dne 18. 7. 2014 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Jelikož ani poté ministerstvo rozhodnutí nevydalo, podal stěžovatel dne 13. 8. 2014 žalobu na ochranu proti nečinnosti podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. O stěžovatelově odvolání ministerstvo rozhodlo až dne 15. 8. 2014. Toto rozhodnutí nedoručovalo stěžovateli do datové schránky, ale prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Po uplynutí úložní doby (dne 29. 8. 2014) byla zásilka vložena do stěžovatelovy poštovní schránky. Podle obsahu soudního spisu krajský soud dne 23. 10. 2014 zaslal stěžovateli vyjádření ministerstva k žalobě, ve kterém se uvádí, že ministerstvo rozhodnutím ze dne 15. 8. 2014 ve věci rozhodlo a toto rozhodnutí stěžovateli doručilo dne 29. 8. 2014. Následně krajský soud dne 21. 11. 2014 žalobu stěžovatele napadeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou.

Mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatel měl zřízenou datovou schránku již v době podání odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu. Rovněž je nesporné, že ministerstvo doručovalo rozhodnutí o odvolání prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Sporné však je, zda nečinnost ministerstva trvala za situace, kdy stěžovateli nebylo rozhodnutí o odvolání doručováno do datové schránky.

Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpá 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.

Podle ust. § 81 s. ř. s. rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon. Soud žalobu zamítne, není-li důvodná.

Podle ust. § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 správního řádu, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám.

Podle ust. § 19 odst. 1 a 2 správního řádu doručuje písemnost správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky (zákon o elektronických úkonech). Není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.

V dané věci se stěžovatel podanou žalobou domáhal ochrany proti nečinnosti ministerstva, kterou spatřoval v tom, že nerozhodlo o jeho odvolání. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 - 62, vyslovil závěr, že cílem „žaloby proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s. je posoudit, zda je správní orgán nečinný, a pro tento případ mu nařídit vydání rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení v tomto případě končí vydáním rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Smysl řízení je však dosažen až po jeho ukončení, tj. samotným faktickým vydáním rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení má samozřejmě svůj význam pouze tehdy, pokud nečinnost správního orgánu trvá. Pomine-li nečinnost v průběhu soudního řízení, soud žalobu zamítne dle § 81 odst. 3 s. ř. s., neboť vychází ze skutkového stavu, který zde je v den rozhodnutí soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). [...] Vydáním rozhodnutí či osvědčení se stává řízení o ochraně před nečinností bezpředmětným.“ Shodný názor byl vysloven i v rozsudcích Nejvyššího správního soudu

ze dne 4. 12. 2013, č. j. 3 Ans 2/2013 - 33, a ze dne 16. 1. 2015, č. j. 2 As 172/2014 - 38. Jak již bylo výše uvedeno, v daném případě ministerstvo o odvolání stěžovatele rozhodlo dne 15. 8. 2014, tedy poté co podal žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. Stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí byl následně předán k doručení České poště ve smyslu ust. § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu. O tom, že ve věci bylo rozhodnuto, ministerstvo informovalo ve svém vyjádření k žalobě i krajský soud, který toto vyjádření zaslal stěžovateli.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 - 62, uvedl, že z procesního hlediska mohou v případech, kdy je rozhodnutí vydáno v průběhu řízení o žalobě, nastat dvě situace: „*V prvním případě může žalobce, jakmile je mu doručeno rozhodnutí správního orgánu, vzít žalobu na ochranu před nečinností zpět, v důsledku čehož musí soud řízení zastavit dle § 47 písm. a) s. ř. s. V druhém případě žalovaný správní orgán sám předloží soudu vydané rozhodnutí jako svoji procesní obranu proti žalobě. Není vyloučeno, že žalobce v tomto okamžiku neví, že byla nečinnost žalovaného ukončena, neboť vydané rozhodnutí dosud neobdržel. Soud je však povinen postoupit vyjádření žalovaného žalobci a dát mu časový prostor pro reakci (např. zpětvzetí žaloby). [...] Je tedy plně na žalobci, aby po ukončení nečinnosti správního orgánu provedl patřičné kroky reagující na změnu procesní situace, včetně možného zpětvzetí žaloby. Jestliže žalobce nevezme svoji žalobu zpět, soud, dojde-li k závěru, že nečinnost žalovaného netrvá, žalobu zamítne na základě ustanovení § 81 odst. 3 s. ř. s.*“ V rozsudku ze dne 27. 3. 2013, č. j. 9 Ans 6/2013 - 25, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*krajský soud nebyl po vydání rozhodnutí žalovaného povinen vyzvat stěžovatele k tomu, aby využil svých dispozičních oprávnění a vzal žalobu zpět. Krajský soud byl nicméně povinen před zamítnutím žaloby ověřit, zda stěžovateli je tato zásadní skutečnost známa, a ponechat mu přiměřený časový prostor pro reakci na ukončení nečinnosti, která byla předmětem jeho žaloby.*“ V nyní projednávaném případě stěžovatel uváděl, že mu nebylo rozhodnutí ministerstva doručeno, avšak informace o vydání tohoto rozhodnutí byla obsažena ve vyjádření ministerstva k žalobě. Krajský soud dne 23. 10. 2014 doručil zástupci stěžovatele přípis spolu s vyjádřením ministerstva. O žalobě následně rozhodl až dne 21. 11. 2014. Stěžovatel však v tomto dostatečně dlouhém časovém úseku žádný úkon neučinil.

Doručení rozhodnutí v souladu s ust. § 19 správního řádu je zásadní pro určení okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí. Teorie rozlišuje formální a materiální právní moc. Formální právní mocí se rozumí skutečnost, že vydané rozhodnutí bylo oznámeno účastníkům řízení a není možné proti němu podat řádný opravný prostředek. Materiální právní moc vyjadřuje nezměnitelnost, resp. nezrušitelnost, správního rozhodnutí a jeho závaznost pro zákonem stanovený okruh subjektů a orgánů veřejné moci. V ust. § 19 správního řádu jsou upraveny různé formy doručování, přičemž preferovaným způsobem je doručení prostřednictvím datové schránky. V rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 4 As 6/2013 - 28, vyslovil Nejvyšší správní soud, že správní orgán je povinen doručovat účastníkovi řízení prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky a k doručování prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb může přistoupit jen tehdy, není-li doručení do datové schránky možné. Pokud měl účastník řízení aktivovanou datovou schránku, pak nebyly splněny podmínky pro doručování prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb, a tedy ani podmínky pro doručení fikcí.

V nyní projednávané věci, jež se týká, na rozdíl od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, č. j. 4 As 6/2013 - 28, nečinnosti správního orgánu a nikoliv důvodnosti žaloby směřující proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., byla zásilka po uplynutí úložní doby vložena dne 29. 8. 2014 do poštovní schránky stěžovatele, z čehož ministerstvo s ohledem na ust. § 23 správního řádu dovozovalo, že rozhodnutí bylo stěžovateli řádně doručeno. Protože stěžovatel měl zřízenou datovou schránku, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že ministerstvo bylo povinno doručovat rozhodnutí do této datové schránky nikoliv prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb. Navíc ze správního spisu není zřejmé,

že by se stěžovatel s obsahem rozhodnutí ministerstva seznámil jiným způsobem, aby bylo možno učinit závěr, že bylo stěžovateli doručeno (srv. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95, ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011 - 88, a rozšířeného senátu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118, publ. pod č. 1838/2009 Sb. NSS). Podle Nejvyššího správního soudu proto rozhodnutí ministerstva nebylo stěžovateli doručeno, resp. nebylo mu oznámeno v souladu s ust. § 72 ve spojení s § 19 správního řádu.

Tato skutečnost však nic nemění na tom, že ministerstvo v průběhu řízení o žalobě rozhodlo o odvolání stěžovatele, a odstranilo tak jím namítanou nečinnost. V řízení o žalobě podle ust. § 79 s. ř. s. soud posuzuje, zda je správní orgán nečinný, a to podle skutkového stavu k datu svého rozhodnutí. Pokud správní orgán v průběhu soudního řízení o ochraně před nečinností rozhodne, stává se toto řízení bezpředmětným (srv. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 - 62, ze dne 4. 12. 2013, č. j. 3 Ans 2/2013 - 33, ze dne 27. 3. 2013, č. j. 9 Ans 6/2013 - 25, ze dne 16. 1. 2015, č. j. 2 As 172/2014-38). Namítal-li stěžovatel v kasační stížnosti, že nečinnost ministerstva trvá i nadále, je třeba poukázat na rozsudek ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008 - 52, publ. pod č. 1626/2008 Sb. NSS, ve kterém dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podanou podle § 79 a násl. s. ř. s. se nelze domáhat pouhého doručení již vydaného rozhodnutí správního orgánu“. Stěžovatel v dané věci dosáhl odstranění namítané nečinnosti, když jím požadované rozhodnutí ministerstvo vydalo. S tímto rozhodnutím se však chce seznámit pouze tak, že mu bude doručeno do datové schránky. Na takovou situaci však ust. § 79 a násl. s. ř. s. nepamatuje. Opačný výklad by *ad absurdum* vedl k tomu, že účastník řízení by podával jednu žalobu za účelem odstranění nečinnosti správního orgánu a druhou za účelem řádného doručení vydaného rozhodnutí. K tomu však řízení ve smyslu ust. § 79 a násl. s. ř. s. neslouží. Odhlédnout nelze ani od dalších rizik spojených s výkladem zastávaným stěžovatelem, např., že by bylo nutno vždy odmítnout žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, pokud by nebylo rozhodnutí doručeno formálně správně, byť jen některému z účastníků řízení. Takový přístup by odporoval zásadě ekonomie řízení, resp. efektivní ochraně veřejných subjektivních práv ve smyslu ust. § 2 s. ř. s. V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti se lze tedy domáhat pouze toho, aby správní orgán rozhodl, což se ve vztahu ke stěžovateli stalo. Krajský soud proto nepochybil, pokud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Stěžovatel se proti rozhodnutí ministerstva, které není pravomocné, může bránit žalobou podle ust. § 65 s. ř. s., přičemž pochybení při doručování, resp. nedostatek právní moci rozhodnutí, představuje nedostatek podmínky řízení, který je odstranitelný. Tato skutečnost není sama o sobě důvodem k odmítnutí žaloby. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004 - 78, publ. pod č. 457/2005 Sb. NSS.

V dané věci ministerstvo o odvolání nerozhodlo bezodkladně (o odvolání podaném dne 16. 5. 2014 bylo rozhodnuto až dne 15. 8. 2014) a navíc rozhodnutí stěžovateli nedoručilo ani procesně správně. Nelze samozřejmě odhlédnout od toho, že stěžovatel byl vyrozuměn o tom, že ve věci bylo rozhodnuto a neprojevil žádnou vůli se s rozhodnutím seznámit (nahlédnutím do spisu, vyzvednutím zásilky na poště, návrhem na nařízení jednání). Tyto okolnosti však mají relevanci pouze ve vztahu k řízení podle ust. § 79 a násl. s. ř. s.

Podle Nejvyššího správního soudu je povinností správních orgánů doručovat rozhodnutí procesně správně, tj. zjišťovat, zda má adresát zřízenou datovou schránku a v kladném případě, při splnění všech zákonných podmínek, tj. umožňuje-li to povaha dokumentu a nedoručuje-li se na místě nebo veřejnou vyhláškou, doručovat primárně do datové schránky, což vyplývá z ust. § 17 zákona o elektronických úkonech ve spojení s § 19 správního řádu.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 23. dubna 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu