

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D. a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D. a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **PhDr. H. P.**, zastoupena JUDr. Janou Kašpárkovou, advokátkou se sídlem Horní lán 1328/6, Olomouc, proti žalovanému: **Mendelovo gymnázium Opava, příspěvková organizace**, sídlem Komenského 397/5, Opava, zastoupený Mgr. ICLic. Štěpánem Šťastníkem, advokátem se sídlem Olomoucká 153/25, Opava, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 11. 2018, čj. 22 A 34/2018-41,

t a k t o :

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

O d ů v o d ň ě n í :

[1] Nejvyššímu správnímu soudu byla dne 18. 12. 2018 doručena kasační stížnost žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podaná 10. 12. 2018 ke Krajskému soudu v Ostravě (dále „krajský soud“), kterou brojí proti shora označenému usnesení krajského soudu. Tímto usnesením krajský soud zastavil řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, kterou se stěžovatelka domáhala vyřízení žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jíž se domáhala po žalovaném poskytnutí zápisů z pedagogických rad konaných ve školním roce 2016/2017 a 2017/2018. Krajský soud řízení zastavil pro zpětvzetí žaloby a určil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[2] Stěžovatelka kasační stížností (ve znění jejího pozdějšího doplnění) napadla usnesení krajského soudu v celém rozsahu. Kasační stížnost nepovažuje za nepřípustnou, a to s odkazem na závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsažený v usnesení ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS, v němž soud dospěl k závěru, že zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení.

[3] Podle stěžovatelky ve věci rozhodli vyloučení soudci, kteří záměrně a k její škodě rozhodli v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Zároveň napadenému rozhodnutí vytýká nesrozumitelnost spočívající v absenci relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu a nepřiměřeně extenzivní výklad § 60 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) nesprávnou aplikací § 146 odst. 2 věty druhé zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále „o. s. ř.“). Krajský soud nepostupoval správně, pokud zastavil řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s. a nepřiznal stěžovatelce nárok na náhradu nákladů řízení ze strany žalovaného, neboť návrh na zastavení řízení u krajského soudu podala pro uspokojení ze strany žalovaného podle § 47 písm. b) s. ř. s. Takový postup je v rozporu s judikaturou Nejvyššího

správního soudu, například s rozsudkem ze dne 21. 2. 2012, čj. 2 Ans 13/2011-48, anebo ze dne 23. 9. 2011, čj. 7 Aps 1/2011-62. V nich tento soud vyslovil závěr, že je nezbytné, aby si v případě pochybností o povaze zpětvzetí návrhu krajský soud nejprve ujasnil, jaký je projev vůle žalobce. V napadeném usnesení však krajský soud konstatoval, že ve věci nelze řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zastavit z důvodu uspokojení navrhovatelky po podání žaloby; takový postup však stěžovatelka považuje za nesprávný, stejně jako považuje v tomto smyslu za nesprávný dřívější judikát Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 1 Ans 4/2008-62, o nějž krajský soud své odůvodnění opřel. Krajský soud interpretoval § 62 s. ř. s. příliš formalisticky a nesprávně, neboť „čistě formalistní“ výklad odst. 2 a 3 tohoto ustanovení procesně ztěžuje praktické využití institutu zpětvzetí pro pozdější uspokojení ze strany žalovaného. Podle stěžovatelky je na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, čj. 9 Aps 325/2017-30, pro posouzení důvodů zpětvzetí podstatné pouze to, že byla pozdějším chováním žalovaného uspokojena, nikoliv konkrétní subjektivní důvody, které žalovaného k vydání napadeného rozhodnutí předtím vedly. Krajský soud však postupoval v rozporu s tímto právním názorem. Zároveň převzal argumentaci žalovaného ohledně údajného nedoručení žádosti stěžovatelky o informace ze dne 16. 4. 2018, ačkoliv stěžovatelka doložila, že nejpozději od 25. 5. 2018 žalovaný byl obsah její žádosti znám a bylo jeho povinností se jí zabývat, což neučinil. Tvrzení o nedoručení podání ze dne 16. 4. 2018 je navíc pouze účelové. Žalovaný rovněž po dobu 14 let neplnil svou zákonnou povinnost vytvořit zřízením e-podatelný podmínky pro přijímání podání opatřených elektronickým zaručeným podpisem, což je krajskému soudu z jeho úřední činnosti známo. Výrok o nákladech řízení je tak ve vazbě na primární výrok na základě shora popsáných vad řízení nesprávný a neodpovídá průběhu řízení, obsahu spisu a judikatuře Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka tedy navrhla usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k novému projednání; pokud by soud neshledal ani přes popsané vady důvody pro zrušení primárního výroku, jsou zde důvody pro zrušení výroku nákladového. Dojde-li kasační soud k závěru, že řízení nebylo možno zastavit pro uspokojení navrhovatele, je třeba, aby se ve věci v řízení před krajským soudem konalo jednání, v němž bude zjištěno, zdali byla žaloba podána včas, anebo předčasně, aby mohlo být řízení následně zastaveno pro pozdější chování žalovaného. Tímto projednáním věci budou vyřešeny všechny procesní otázky, na jejichž základě krajský soud uvedl, že nelze přiznat náhradu nákladů řízení. Jejich nepřiznání se stěžovatelce jeví jako dezinterpretace průběhu řízení a očividná snaha jí je za každou cenu nepřiznat.

[4] Podle žalovaného se krajský soud v napadeném usnesení vypořádal s procesními úkony stěžovatelky, jasně a srozumitelně vyložil své úvahy a závěry a opřel je o relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí, jichž se stěžovatelka v kasační stížnosti dovolává, se netýkala řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, tudíž jsou jejich závěry na nyní projednávanou věc neaplikovatelné. Stěžovatelka navíc ze své vlastní vůle s žalovaným komunikovala výhradně skrz elektronickou e-mailovou adresu ředitele školy jakožto statutárního orgánu žalovaného, nikoliv prostřednictvím elektronické adresy správního orgánu jako takového. Žádost o informace navíc nebyla doručena do sféry vlivu žalovaného způsobem, jak jej stěžovatelka popisuje.

[5] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti podané kasační stížnosti. Zjistil, že kasační stížnost byla podána řádně a včas v zákonné lhůtě podle § 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Podána byla oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení před krajským soudem. Zároveň splnila povinnost ve smyslu § 106 odst. 2 s. ř. s. věta před středníkem, neboť je zastoupena advokátkou.

[6] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti. Již v usnesení ze dne 19. 2. 2019, čj. 8 As 406/2018-20, kterým zdejší soud v nyní projednávané věci zamítl stěžovatelčin návrh na ustanovení zástupce, vyslovil, že kasační stížnost představuje zjevně bezúspěšný návrh.

pokračování

[7] Nejprve je třeba opětovně připomenout, že Nejvyšší správní soud ve stěžovatelkou citovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS vyslovil, že „[z]ákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé. Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tudíž aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané výlučně proti výroku o nákladech řízení.“ Toto rozhodnutí však nelze bez dalšího aplikovat na všechny případy, kdy je kromě výroku o nákladech řízení napaden i jiný výrok, neboť je třeba posoudit právě vztah výroku o nákladech řízení s hlavním napadeným výrokem. Zjevný požadavek zákonodárce neprojednávat před kasačním soudem přiznání či nepřiznání náhrady nákladů řízení není možno obejít podáním návrhu pouze formálně směřujícího i proti výroku o zastavení řízení. V rozsudku ze dne 13. 4. 2011, čj. 4 Aps 3/2011-58, zdejší soud výše citované usnesení interpretoval tak, že „[p]okud kasační stížnost napadá pouze výrok o nákladech řízení, musí být pro nepřijatelnost odmítnuta, i když je rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení věcně nesprávné. [...] Tento výklad však podle rozšířeného senátu vylučuje z přezkumu nejen kasační stížnosti směřující toliko proti výroku o nákladech řízení, ale i kasační stížnosti obsahující námitky proti výroku o věci samé, pokud jsou z hlediska § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelné.“ Dále zdejší soud vyslovil například v rozsudku ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Ans 15/2012-36, názor, že námitka formálně brojící proti výroku o zastavení řízení není přípustná, pokud se napadení výroku o zastavení řízení jeví jako účelové ve vztahu k možnosti napadení výroku o nákladech řízení. Tento názor Nejvyšší správní soud zopakoval mj. i v usnesení ze dne 29. 3. 2016, čj. 7 Azs 36/2016-30, anebo usnesení ze dne 29. 5. 2015, čj. 5 As 84/2015-42.

[8] K otázce posouzení „formálnosti“ námitky směřující proti výroku o zastavení řízení existuje poměrně bohatá judikatura zdejšího soudu. Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozhodnutí, sp. zn. 1 Ans 15/2012, vyslovil, že „[z]a situace, kdy skutečným úmyslem žalobce není a z povahy věci ani nemůže být jiný výrok, jímž by městský soud právně konformně reagoval na zpětvzetí žaloby, brojí námitky proti výroku o zastavení řízení fakticky jen proti důvodům tohoto rozhodnutí, resp. s ním souvisejícímu procesnímu postupu městského soudu. Takové stížní námitky jsou však podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřijatelné.“ K tomu dále zdejší soud v rozsudku ze dne 30. 7. 2014, čj. 9 As 147/2014-19, uvedl následující: „Podle usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 7 Afs 1/2007, na které poukázal i sám stěžovatel, platí, že je-li kasační stížností napadán pouze výrok o nákladech řízení, je nutné kasační stížnost pro nepřijatelnost odmítnout. Je-li však kasační stížností napaden výrok o nákladech řízení společně s výrokem ve věci samé, je taková kasační stížnost přípustná. Takto podaná kasační stížnost nebrání tomu, aby byl napraven nesprávný výrok krajského soudu o nákladech řízení i v situaci, kdy nebude důvodná kasační stížnost v části brojící proti věci samé. Jestliže ale na takto spojenou kasační stížnost dopadá ve vztahu k napadenému výroku ve věci samé kterýkoliv z jiných důvodů nepřijatelnosti kasační stížnosti, je kasační stížnost nepřijatelná jako celek a není možné odděleně věcně přezkoumat napadený výrok o nákladech řízení (srovnej odstavec 34. citovaného usnesení rozšířeného senátu).“ Posouzení přípustnosti kasační stížnosti v obdobných případech jako je tento, se věnoval i rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 7. 2018, čj. 8 As 158/2018-57. V něm Nejvyšší správní soud dovodil, že aby kasační stížnost byla přípustná, musí být přípustná jak objektivně, tak subjektivně. Subjektivní přípustnost však není naplněna, pokud stěžovatel nenapadá výrok krajského soudu o zastavení řízení proto, aby po případném zrušujícím rozhodnutí Nejvyššího správního soudu krajský soud v řízení pokračoval a žalobu meritorně projednal. Zdejší soud se v tomto rozhodnutí vyslovil takto: „Stěžovatel nikterak nezpochybňuje skutečnost, že žaloba nebyla věcně projednána. Netvrdí, že by mu samotným zastavením řízení o žalobě vznikla újma. Svoji pozornost upírá výlučně k nákladovému výroku, byť formálně, možná vědom si judikatury Nejvyššího správního soudu k přípustnosti kasační stížnosti proti výroku o nákladech řízení [...]. Jediná újma, která byla stěžovateli napadeným usnesením způsobena, pokud jde o výroky rozhodnutí, pramení z výroku o náhradě nákladů řízení a v důsledku toho zásahu do jeho majetkové, resp. hospodářské sféry. Tuto újmu ovšem není možné brát v úvahu při posuzování subjektivní přípustnosti kasační stížnosti proti výroku o zastavení řízení. Soud proto uzavírá, že stěžovatel netvrdil, že by mu zastavením řízení o žalobě byla způsobena, byť i jen minimální, újma na jeho právech. [...] Z toho plyne, že stěžovatel není oprávněn napadat výrok o zastavení řízení opravným prostředkem.“ Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí vycházel

ze svého dřívějšího rozsudku ze dne 20. 12. 2010, čj. 1 Ans 17/2012-33, v němž dovodil, že kasační stížnost může podat nikoliv jakýkoliv účastník řízení, ale jen ten účastník, „*kterému nebylo rozhodnutím krajského soudu plně vyhověno, popřípadě kterému byla tímto rozhodnutím způsobena jiná určitá újma na jeho právech.* [...] *Oprávnění podat kasační stížnost tedy svědčí jen tomu účastníku, v jehož neprospěch vyznívá poměření nejpříznivějšího výsledku, který krajský soud pro účastníka mohl založit svým rozhodnutím, a výsledku, který svým rozhodnutím skutečně založil, je-li zároveň způsobená újma odstranitelná tím, že kasační soud napadené rozhodnutí zruší.*“ Z citovaného rozsudku vyplývá, že kasační stížnost je subjektivně přípustná při splnění tří podmínek: 1) podal ji účastník řízení, 2) kterému byla napadeným rozhodnutím způsobena újma, která při poměření nejpříznivějšího možného výsledku vyznívá v neprospěch tohoto účastníka, 3) tato újma je odstranitelná pouhým zrušením napadeného rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem.

[9] Stěžovatelka se v nyní projednávané věci na krajský soud obrátila s podáním, jehož jediným možným záměrem (a právem dovoleným následným procesním postupem) bylo zastavení řízení krajským soudem, čemuž svědčí její návrh. Stěžovatelka toto podání nazvala (v jeho relevantní části) jako „I. Návrh na zastavení v řízení o žalobě“, přičemž ve vyčíslení nákladů řízení a specifikaci souboru zaslaného do datové schránky krajského soudu dvakrát podání označila jako „zpětvzetí“. V témže podání uvedla, že jí žalovaný zaslal přepis, který lze považovat za „prolomení nečinnosti“, zároveň se však ohradila vůči jeho údajné vnitřní nekonzistentnosti. I přes tuto výhradu stěžovatelka navrhla, aby soud řízení zastavil podle § 47 s. ř. s. (bez specifikace konkrétního zákonného důvodu zastavení) a přiznal jí náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s.

[10] Stěžovatelka v kasační stížnosti odkazovala na výše uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Aps 1/2011 (s jehož závěry se v tomto řízení zdejší soud již vypořádal v usnesení o neustanovení zástupce) a sp. zn. 2 Ans 13/2011; k tomu je nicméně třeba uvést, že Nejvyšší správní soud již dříve opakovaně judikoval (rozsudek ze dne 25. 6. 2008, čj. 1 Ans 4/2008-62, srov. dále např. rozsudek ze dne 31. 1. 2017, čj. 3 As 19/2016-32, anebo ze dne 6. 11. 2014, čj. 4 As 213/2014-20), že řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze zastavit z důvodu uspokojení navrhovatele po podání žaloby, na což v nyní projednávané věci upozornil i krajský soud. Za výše popsaných okolností je tak nutno dovodit, že stěžovatelka neusiluje o zrušení napadeného usnesení krajského soudu za tím účelem, aby bylo v řízení pokračováno a aby byla její žaloba meritorně projednána. To je zřejmé už z pouhé skutečnosti, že sama v řízení před krajským soudem navrhla zastavení řízení. Z toho důvodu jí samotným zastavením řízení nemohla vzniknout taková újma, která je pro ni nepříznivější, než jiné rozhodnutí, které mohl krajský soud v daném stavu řízení vydat. Jelikož je řízení před správními soudy založeno na dispoziční zásadě, nemůže krajský soud věc projednávat anebo rozhodnout jakkoliv jinak než řízení zastavit, pokud to žalobce navrhne (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, čj. 9 As 147/2014-19). I kdyby taková újma stěžovatelce vznikla, nebyla by napravitelná zrušujícím rozsudkem kasačního soudu, neboť ten by zrušoval (mimo jiné) výrok o zastavení řízení. Přitom zastavení řízení bylo nevyhnutelným důsledkem stěžovatelčina návrhu, který krajskému soudu neumožňoval postupovat jinak.

[11] V nyní projednávané věci není, a z povahy věci ani nemůže být, skutečným úmyslem stěžovatelky jiný výrok krajského soudu než výrok o zastavení řízení. O tom svědčí i skutečnost, že navrhuje vrácení věci krajskému soudu a nařízení jednání ve věci pouze za tím účelem, aby bylo zjištěno, zdali byla žaloba podána včas, nebo předčasně, a následně bylo řízení zastaveno pro pozdější chování žalovaného. Stěžovatelka tedy neusiluje o meritorní projednání věci, v němž by krajský soud případně vyslovil nečinnost žalovaného. Jedná se jí naopak o to, aby krajský soud vydal nové rozhodnutí ve věci se stejným hlavním výrokem, jímž se řízení zastavuje, avšak přiznal jí náhradu nákladů řízení. Její námitky vůči výroku o zastavení řízení jsou tedy uplatněny toliko formálně, aby byla založena přípustnost podané kasační stížnosti. Takový postup nicméně nelze

pokračování

akceptovat, jak vyplývá z výše uvedené judikatury zdejšího soudu. Nepřípustnost stížnostních námitek směřujících do výroku o zastavení řízení pak v souladu se závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu vylučuje, aby se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami brojícími proti výroku o nákladech řízení, a to i pokud by je považoval za důvodné. Na závěru o nepřipustnosti kasační stížnosti tedy nemění nic to, že ji stěžovatelka formálně podala proti oběma výrokům usnesení krajského soudu. Stejně tak nezakládá přípustnost ani uplatnění důvodů kasační stížnosti na základě tvrzených vad řízení a nesrozumitelnosti napadeného usnesení, neboť jejich přezkum by mohl zdejší soud provést pouze tehdy, byla-li by kasační stížnost přípustná.

[12] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., a proto ji na základě § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož předpisu odmítl.

[13] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 3 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně 23. května 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu