

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **N. T. H.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 6. 2020, č. j. 57 A 42/2020 - 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobkyně se žalobou podanou dne 26. 3. 2020 domáhala, aby Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) uložil žalovanému povinnost vydat do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí ve věci její žádosti o vydání zaměstnanecké karty.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) řízení zastavil pro zpětvzetí žaloby podle § 47 písm. a) s. ř. s. Žalovaný totiž po podání žaloby dne 19. 5. 2020 rozhodnutí vydal. Součástí napadeného usnesení byl mimo jiné i výrok o nákladech řízení, kterým krajský soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náklady řízení o žalobě v celkové výši 13. 342 Kč k rukám jejího zástupce. Tento výrok krajský soud obsáhle odůvodnil a uzavřel, že jsou splněny podmínky pro přiznání náhrady nákladů řízení žalobkyni, neboť žaloba byla podána důvodně a byla vzata zpět pro pozdější chování žalovaného (§ 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s.). Shledal, že žalovaný byl do 2. 3. 2020 zcela nečinný, přičemž úkony, které učinil v době, kdy mu již uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí (zejména vydání usnesení o přerušení řízení ze dne 26. 3. 2020, doručené žalobkyni dne 27. 3. 2020), nečinnost nemohly zhojit.

II.

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému usnesení kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadené usnesení zrušil, řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného zastavil a o nákladech řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[4] Stěžovatel konkrétně namítá, že napadené usnesení je nezákonné z důvodu vady řízení před krajským soudem. Má za to, že mu krajský soud poté, co obdržel zpětvzetí žaloby, měl dát možnost se k tomuto podání žalobkyně vyjádřit. Dovolává se zde § 36 odst. 1 s. ř. s., pode nějž mají účastníci řízení před soudem rovné postavení. Poukazuje i na odpovídající judikaturu kasačního soudu (rozsudek ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 - 62, resp. ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 208/2014 - 39). Přestože měl možnost vyjádřit se k žalobě, krajský soud mu již neumožnil se vyjádřit i k jejímu zpětvzetí a v této souvislosti zaujmout stanovisko k její důvodnosti především z pohledu rozhodnutí o nákladech řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s., popřípadě i z pohledu § 60 odst. 7 s. ř. s.

[5] Stěžovatel se v kasační stížnosti obsáhle věnuje i praktikám právního zástupce žalovaného při možném nastavení datových schránek a v této souvislosti spekuluje o jeho účelovém postupu při podání žaloby. Poukazuje i na to, že právní zástupce podal shodné žaloby u velké části z celkově 66 osob ve stejném postavení jako žalobkyně. Tyto okolnosti považuje stěžovatel za významné při úvahách o výroku o nákladech řízení. Zmiňuje i četnou judikaturu jak soudu kasačního, tak zejména Ústavního soudu týkající se rozhodování o nákladech řízení. Shrnuje, že krajský soud nezjistil všechny relevantní skutečnosti, na něž jej mohl stěžovatel upozornit, pokud by měl možnost se ke zpětvzetí žaloby vyjádřit dříve, než krajský soud rozhodl. Podle stěžovatele totiž cílem žalobkyně při podání žaloby nebyla ochrana proti nečinnosti žalovaného, nýbrž snaha o získání finančního prospěchu.

[6] V doplnění kasační stížnosti dále stěžovatel namítá, že ačkoliv zástupce žalobkyně nemá dle sdělení správce systému datových schránek zřízenou notifikaci příchozích datových zpráv, do své datové schránky se přihlásil dne 26. 3. 2020 v 16.11 hod., tedy již v den podání žaloby. Musel tudíž nutně vědět, že stěžovatel řízení o žádostech jeho klientů přerušuje. K doručení datové zprávy (obsahující uvedené rozhodnutí o přerušení řízení) došlo až 30. 3. 2020, což ale nevyklučuje povědomost zástupce žalobkyně o tomto úkonu stěžovatele ve správním řízení.

III.

[7] Žalobkyně především namítá, že kasační stížnost je nepřípustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. Přestože jí stěžovatel napadá oba stěžejní výroky napadeného usnesení (o zastavení řízení a o nákladech řízení), je zřejmé, že veškerá kasační argumentace směřuje pouze proti výroku o nákladech řízení. Žalobkyně tudíž navrhuje kasační stížnost odmítnout jako nepřípustnou.

[8] V doplňujícím vyjádření žalobkyně poukazuje na argumenty stěžovatele o tom, že věděla o přerušení řízení již od 26. 3. 2020 od 16.11 hod., kdy se její zástupce přihlásil do datové schránky. K tomu dokládá detail odeslané zprávy, ze kterého vyplývá, že žalobu v nynější věci podal její zástupce dne 26. 3. 2020 v 17.50,47 hod., ve skutkově shodné věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 Azs 214/2020 však žalobu podal již v 15.36,30 hod., z čehož je zřejmé, že s vyhotovováním a odesláním žalob na ochranu proti nečinnosti žalovaného započal ještě před údajným přihlášením do datové schránky v 16.11 hod. Žalobkyně upozorňuje, že stěžovatel byl nečinný po celou zákonnou lhůtu k vydání rozhodnutí a teprve v reakci na dotaz žalobkyně na stav řízení do spisu doplnil jeden podklad, který již rok měl k dispozici. Nynější aktivitu, kterou však měl stěžovatel vyvíjet v samotném řízení, připisuje žalobce pouze snaze stěžovatele vyhnout se hrazení nákladů. Žalobkyně rovněž kategoricky odmítá stěžovatelův postup, při němž shromažďuje informace, které se týkají chodu advokátní kanceláře jejího zástupce. Není zřejmé, z jakého důvodu tak stěžovatel jako orgán veřejné moci činí a využívá ve svůj prospěch v řízení před soudem.

pokračování

IV.

[9] Stěžovatel nakonec v replice k vyjádřením žalobkyně nesouhlasí se závěrem o nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 2 s. ř. s., dovolává se práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, opětovně též polemizuje o cíli podané žaloby a znovu se vyjadřuje i k přístupu zástupce žalobkyně do datové schránky dne 26. 3. 2020. Dodává, že mu není známo, v případě kolika ze skupiny 65-66 cizinců zástupce žalobkyně podal žaloby a jaký v jednotlivých řízeních uplatňuje postup.

V.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že je-li napadáno usnesení o zastavení řízení nebo o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V takovém případě je kasační soud oprávněn posuzovat pouze to, zda byly v řízení o žalobě splněny podmínky pro zvolený postup soudu (odmítnutí žaloby či zastavení řízení), naopak není oprávněn přezkoumávat meritum věci.

[11] Kasační soud v souzené věci také nemohl přehlédnout, že otázkou, zda je žalovaný správní orgán oprávněn napadat usnesení o zastavení řízení kasační stížností, se již zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018 - 52. Jeho závěry je přitom čtvrtý senát vázán.

[12] Rozšířeným senát v odst. [60] zmíněného usnesení č. j. 9 Afs 271/2018 - 52 dovodil, že „[ž]alovaný správní orgán je osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s.; taková kasační stížnost musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) za použití § 120 s. ř. s.“

[13] Uvedený závěr rozšířený senát mimo jiné odůvodnil tím, že:

„[49] (...) „V soudním řízení správním je žalovaný správní orgán, který byl v dané věci vykonavatelem veřejné moci. Z tohoto důvodu nebájí v řízení před správním soudem svá (subjektivní) práva, jeho úkolem je obhájit zde zákonnost žalobou napadeného aktu (případně, jako v nyní posuzované věci, obhájit, že nebyl nečinný). I správní orgán jako účastník řízení před krajským soudem však mohl utrpět újmu, o níž hovoří civilní judikatura. I u takového žalovaného pak lze poměřit nejpříznivější výsledek, který pro něj krajský soud mohl založit svým rozhodnutím, s výsledkem, který svým rozhodnutím skutečně založil.“

[50] Taková újma typicky nevzniká v případech procesních rozhodnutí krajského soudu, vztahujících se výlučně k právním (zpravidla procesnímu postavení) jiného účastníka řízení (žalobce, osoby zúčastněné na řízení). I pokud je kasační stížnost proti takovému rozhodnutí krajského soudu (objektivně) přípustná (např. usnesení o ustanovení zástupce nebo osvobození od soudních poplatků), může ji podat jen ten z účastníků řízení, jemuž je takové rozhodnutí způsobilo zásáhnout do jeho právního postavení. Ostatních účastníků se takové rozhodnutí týká jen zprostředkovaně (např. tím, že řízení bude díky osvobození od soudních poplatků či ustanovení zástupce vůbec pokračovat, zatímco bez něj by skončilo procesně – a zpravidla dříve).

[51] Relevantní újmu však nelze sbledat ani v případě, kdy žaloba sice není zamítnuta (pro žalovaného obecně nejpříznivější možný výsledek každého soudního sporu), ale soudní řízení je skončeno jinak, aniž by žalobě bylo, byť jen z malé části vyhověno. Takovými rozhodnutími jsou v soudním řízení správním typicky usnesení o odmítnutí žaloby nebo o zastavení řízení. Stejně jako v případě rozhodování soudů v občanském soudním řízení (viz právě věc sp. zn. 2 Cdon 1363/96), nelze ani v soudním řízení správním nalézt žádný právně relevantní rozdíl mezi výsledkem pro žalovaného ideálním a dosaženým. Morální satisfakce typu „udělali jste to dobře“ v odůvodnění zamítavého rozsudku takový rozdíl netvoří.

[52] *Pomine-li rozšířený senát možnost úspěchu v části žalobního nároku, lze ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu, jímž se řízení končí, rozlišit z pohledu žalovaného v zásadě jen dvě právně rozdílné situace: žalobě (a) bude vyhověno, nebo (b) nikoliv.*

[53] *Bude-li žalobě vyhověno, v závislosti na žalobním typu to vyvolá určité právní účinky ve sféře žalovaného správního orgánu. Jeho rozhodnutí či opatření obecné povahy bude zrušeno (§ 78 odst. 1, resp. § 101d odst. 2 s. ř. s.), bude mu nařízeno vydat rozhodnutí ve věci nebo osvědčení (§ 81 odst. 2 s. ř. s.) anebo bude vyslovena nezákonnost zásahu, případně uloženo zadržet se jeho pokračování a obnovení stavu před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). V každém případě bude muset správní orgán nějak následně konat, a to vázán jednak výrokem, jednak závazným právním názorem soudu. Výjimka v podobě čistě deklaratorního výroku o nezákonnosti zásahu, pokynu či donucení správního orgánu svědčí spíše o specifčnosti tohoto žalobního (sub)typu, než že by zpochybňovala výše uvedené.*

[54] *Oproti tomu, nevyhoví-li soud žalobě – at' již z důvodů procesních nebo meritorních, z pohledu žalovaného správního orgánu se z právního hlediska neděje nic. A to bez ohledu na to, jak přesně takové řízení skončilo. Jistou, zcela specifickou výjimku by mohlo představovat zastavení řízení z důvodu uspokojení navrhovatele [§ 47 písm. b) s. ř. s.], které by mohlo mít s ohledem na § 62 odst. 5 s. ř. s. účinky mimo jiné i na rozhodovací či jinou činnost žalovaného správního orgánu.*

[55] *Relevantní újmu je totiž v každém případě nutno posuzovat ve vztahu k věci samé. Újma tedy nemůže spočívat např. jen v prodloužení řízení (viz výše), ale ani, jak poukazuje stěžovatel a předkládající senát, v rozhodnutí o nákladech řízení. Takové rozhodnutí je akcesorickým výrokem soudu, který nelze napadnout samostatnou kasační stížností (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Rozšířený senát sice (v již citované věci KOPPA) přisvědčil přípustnosti kasační námitky proti výroku rozhodnutí krajského soudu např. o náhradě nákladů řízení, podanou souběžně s alespoň jednou kasační námitkou směřující proti rozhodnutí v meritu věci, přípustnost napadení výroku o nákladech řízení však podmínil přípustností alespoň jedné meritorní námitky.*

[56] *Nelze-li připustit přezkum rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení bez přípustné kasační námitky proti výroku v meritu věci, není ani možné uznat tvrzenou újmu plynoucí z výroku o nákladech řízení jako relevantní újmu pro posouzení přípustnosti kasační stížnosti jako takové.*

(...)

[59] *Pro případné odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je podstatné, zda lze závěr o neoprávněnosti stěžovatele učinit již ze samotného (úplného) návrhu, v posuzované věci kasační stížností, bez zverubného zkoumání soudního či dokonce správního spisu. Neoprávněnost žalovaného správního orgánu brojit kasační stížností např. proti usnesení krajského soudu o zastavení soudního řízení ve smyslu výše uvedených závěrů je pak zjevná dostatečně a okamžitě. Dokonce může být zjevnější než v případě stěžovatele, který o sobě tvrdí, že byl (měl být) osobou zúčastněnou na řízení, ale krajský soud s ním takto nejednal.“*

[14] *Obdobně je tomu i v nyní souzené věci. Stěžovatel napadá kasační stížností usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby. Shora citované závěry rozšířeného senátu jsou tak plně použitelné. Stěžovatel v kasační stížnosti nezákonnost napadeného usnesení spojuje s tím, že nebyl seznámen se zpětvzetím žaloby učiněným žalobkyní, což má v konečném důsledku odraz právě ve výroku o nákladech řízení. V případě zpětvzetí žaloby však krajský soud nemá jinou možnost, než podle § 47 písm. a) s. ř. s. řízení zastavit, tudíž výrok napadeného usnesení o tomto návrhu by nemohl být jiný.*

pokračování

[15] Jinými slovy, řízení o kasační stížnosti nemůže pro stěžovatele skončit příznivěji (ostatně nelze nevidět, že stěžovatel se i v petitu kasační stížnosti domáhá zrušení napadeného usnesení a zastavení řízení o žalobě). Pro posouzení příznivějšího výsledku řízení o kasační stížnosti je přitom nerozhodná otázka náhrady nákladů řízení (viz odst. [55] citovaného usnesení rozšířeného senátu). Výrok o nákladech řízení je výrokem akcesorickým a samostatně jej kasační stížností ani napadnout nelze (§ 104 odst. 2 s. ř. s.).

[16] Již jen pro doplnění kasační soud dodává, že zcela shodné stanovisko zaujal i pátý senát v usnesení ze dne 14. 1. 2021, č. j. 5 Azs 214/2020 - 33, v němž v návaznosti na závěry rozšířeného senátu citované výše posuzoval skutkově i právně identický případ dalšího ze skupiny cizinců, na který odkazovala i žalobkyně ve svých podáních v řízení o kasační stížnosti.

VI.

[17] Nejvyšší správní soud tudíž z důvodů výše uvedených kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, neboť ji podala osoba k tomu zjevně neoprávněná.

[18] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 3, větou první, s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona, podle nichž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, pokud byla kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně dne 25. března 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu