

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce **M. B.**, zastoupeného JUDr. Alexandrem Királyem, advokátem se sídlem L. Poděště 1883/5, Ostrava, proti žalovanému **Celnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj**, se sídlem nám. Svatopluka Čecha 8, Ostrava, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 8. 2013, č. j. 22 A 58/2013 - 22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se žalobou doručenou krajskému soudu dne 7. 6. 2013 domáhal, aby soud vyslovil, že žalovaný je povinen ve věci jím vedené pod sp. zn. 14490/2012 - 146300 - 021 vydat rozhodnutí ve věci samé do tří dnů od právní moci rozsudku soudu. Dne 25. 6. 2013 zaslal žalobce soudu podání, ve kterém uvedl, že zmíněnou žalobu na nečinnost žalovaného bere zpět, neboť dne 19. 6. 2013 mu bylo doručeno vyrozumění o rozhodnutí žalovaného v dané věci. Žalobce zároveň požádal, aby soud v usnesení o zastavení řízení uložil žalovanému povinnost uhradit žalobci náklady soudního řízení. Argumentoval, že žaloba byla podána důvodně a k jejímu zpětvzetí došlo v důsledku pozdějšího chování žalovaného. Krajský soud v záhlaví specifikovaným usnesením rozhodl, že řízení o žalobě se zastavuje [podle § 47 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)] a že žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11.616 Kč (podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s.). Proti uvedenému usnesení krajského soudu nyní žalovaný (dále též „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

[2] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že v dané věci nebyly od počátku splněny podmínky řízení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., neboť nedošlo k bezvýslednému vyčerpání prostředků, které příslušný procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu k ochraně proti nečinnosti stanoví. Krajský soud měl z tohoto důvodu návrh žalobce primárně odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Žalobce k žalobě nepřipojil žádné důkazy, pouze navrhl důkaz správním spisem. Krajský soud stěžovatele o podané žalobě nevyrozuměl a správní spis si nevyžádal. Řízení tak bylo vedeno, aniž by krajský soud zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení, vycházel toliko z žalobních tvrzení. Žalobce navíc v podané žalobě ani neoznačil z jeho pohledu stěžejní důkaz (usnesení, kterým nebylo vyhověno žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti). Řízení před krajským soudem tak bylo zmatečné pro chybějící podmínky řízení.

[3] Stěžovatel dále uvedl, že žalobce sice dne 6. 5. 2013 podal u Generálního ředitelství cel žádost o opatření proti nečinnosti stěžovatele, dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Dne 29. 5. 2013 však vydalo Generální ředitelství cel usnesení, kterým žádosti nevyhovělo. Dle názoru stěžovatele se přitom lze soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu dovolávat pouze za podmínky „bezvýslednosti“ procesního postupu podle § 80 správního řádu, tj. za předpokladu, že nadřízený správní orgán na základě žádosti o ochranu proti nečinnosti rovněž nekoná, a jedná se tak o „dvojitou nečinnost“. „Bezvýslednost“ ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. dle stěžovatele nelze vykládat restriktivně jako nedosažení efektu vydání rozhodnutí nebo provedení úkonu v požadované lhůtě, nýbrž jako nečinnost ve smyslu mlčení prvoinstančního i nadřízeného správního orgánu. Opačný výklad by mohl v modelově stejných situacích kterýkoli správní orgán uvádět do značně nevýhodného postavení žalovaného, který, ač mu fakticky nelze přičítat nečinnost, je nucen hradit v konečném důsledku náklady řízení jen proto, že byl zažalován pro tvrzenou nečinnost a následně bylo řízení zastaveno z důvodu zpětvzetí žaloby pro vydání rozhodnutí ve věci. Stěžovatel konečně také namítl, že v dané věci nebyl nečinný.

[4] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedl, že stěžovatel nemůže v soudním řízení, jež bylo pro zpětvzetí žaloby zastaveno, úspěšně tvrdit, že mohlo dojít ke zmatečnosti řízení. Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může v kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení namítat pouze nezákonnost takového rozhodnutí. Podle žalobce má zpětvzetí žaloby nutně účinek ve vztahu k celému soudnímu řízení (včetně řízení o kasační stížnosti). Žalovaný účastník řízení tak nemůže požadovat po kasačním soudu, aby usnesení krajského soudu zastavující řízení pro zpětvzetí žaloby v celém rozsahu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k novému projednání a rozhodnutí. Žalobce konečně také uvedl, že mezi účastníky řízení není sporný skutkový základ věci, tedy že u stěžovatele probíhalo správní řízení, nacházelo se ve fázi před rozhodnutím o věci samé a nadřízený správní orgán usnesením nevyhověl návrhu žalobce na opatření proti nečinnosti stěžovatele. Od počátku tak byly splněny podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[5] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti. Stěžovatel napadá jak výrok o zastavení řízení, tak výrok o náhradě nákladů řízení. Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. je nepřipustná kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení. Výklad zmiňovaného § 104 odst. 2 s. ř. s. podal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 – 64, v němž

pokračování

konstatoval, že zákonodárce 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. Citované ustanovení soudního řádu správního je tudíž aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané výlučně proti výroku o nákladech řízení. Bude-li však nepřipustná kasační stížnost do výroku o věci samé z některého v zákoně uvedených důvodů, pak osud této kasační stížnosti směřující proti výroku ve věci samé bude následován i tou její částí, kterou bude napaden výrok o nákladech řízení.

[6] Předně je tedy nutno určit, zda je přípustná kasační stížnost podaná v nynější věci do výroku o zastavení řízení. Stěžovatel namítá, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné, neboť nebyly splněny podmínky řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu. Krajský soud tak dle stěžovatele neměl řízení zastavit pro zpětvzetí žaloby, ale měl žalobu odmítnout.

[7] Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Jak přitom plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, pod tyto důvody lze podřadit rovněž námitky spočívající v tvrzení, že vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Totéž platí pro námitky spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49, a ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98). Podmínky tzv. objektivní přípustnosti kasační stížnosti jsou tedy splněny.

[8] K tomu, aby bylo možné považovat předmětnou kasační stížnost za přípustnou, však musí být zároveň splněny podmínky tzv. subjektivní přípustnosti. K rozlišení mezi objektivní a subjektivní přípustností kasační stížnosti viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012 – 33 (a další judikaturu citovanou v bodě [9] uvedeného usnesení), podle něž z povahy kasační stížnosti jakožto opravného prostředku vyplývá, že ji může podat jen ten účastník, kterému nebylo rozhodnutím krajského soudu plně vyhověno, popřípadě kterému byla tímto rozhodnutím způsobena jiná určitá újma na jeho právech. Rozhodujícím přitom je výrok rozhodnutí krajského soudu, protože existenci případné újmy lze posuzovat jen z procesního hlediska. Oprávnění podat kasační stížnost tedy svědčí jen tomu účastníku, v jehož neprospěch vyznívá poměření nejpriznivějšího 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.

[9] V usnesení č. j. 1 Ans 17/2012 – 33 Nejvyšší správní soud označil za nesplněné podmínky subjektivní přípustnosti kasační stížnosti v situaci, kdy stěžovatel namítal, že řízení o žalobě nemělo být zastaveno, ale že žaloba měla být odmítnuta. Ve zmiňované věci považoval zdejší soud za podstatné, že stěžovatel se nedomáhal toho, aby soud v řízení pokračoval a žalobu meritorně projednal. Jak v případě zastavení řízení, tak v případě odmítnutí žaloby se řízení končí procesním rozhodnutím, aniž by předmět řízení byl meritorně projednán a vyřešen autoritativním soudním výrokem. Stěžovatel tedy nikterak nezpochybňoval skutečnost, že žaloba nebyla věcně projednána. Netvrdil, že by mu zastavením řízení o žalobě vznikla újma. Jedinou újmu, která mu měla být v dané věci napadeným usnesením krajského soudu způsobena, spojoval stěžovatel se zásahem do

majetkové sféry v důsledku výroku o náhradě nákladů řízení. Část kasační stížnosti formálně brojící proti výroku o zastavení řízení tak dle Nejvyššího správního soudu působila „*dojmem nutného přívazku, o který stěžovateli ve skutečnosti vůbec nejde a jehož jediným účelem je založit přípustnost kasační stížnosti proti výroku o náhradě nákladů řízení.*“

[10] V nyní posuzovaném případě se pak jedná o téměř totožnou situaci jako ve věci, v níž Nejvyšší správní soud rozhodoval výše uvedeným usnesením č. j. 1 Ans 17/2012 – 33. Také nyní se stěžovatel nedomáhá věcného posouzení žaloby, ale jejího odmítnutí namísto zamítnutí, přičemž újmu, kterou mu mělo způsobit rozhodnutí krajského soudu, spatřuje *de facto* pouze ve výroku o nákladech řízení. Stěžovatel tedy není oprávněn napadat výrok o zastavení řízení opravným prostředkem. Nejvyšší správní soud proto odmítl kasační stížnost směřující proti výroku, kterým krajský soud zastavil řízení o předmětné žalobě, na základě § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s.

[11] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost stěžovatele proti výroku o zastavení řízení je nepřípustná, musel Nejvyšší správní soud odmítnout kasační stížnost i v části týkající se nákladů řízení o žalobě, a to v souladu s § 104 odst. 2 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) aplikovaným na základě § 120 s. ř. s.

[12] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 3 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší (s ohledem na shora uvedené důvody) vyjadřovat se k závěru krajského soudu ohledně náhrady nákladů řízení před krajským soudem. Avšak co se týče náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti, rozhodl se žalobci nepřiznat náhradu nákladů na základě § 60 odst. 7 s. ř. s.

[13] Soudní řád správní stanoví jako obecné pravidlo, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta (§ 60 odst. 3 věta první s. ř. s.), z tohoto pravidla ale zároveň stanoví výjimku, podle níž má žalobce nárok na náhradu nákladů řízení, jestliže bylo řízení zastaveno pro pozdější chování žalovaného (§ 60 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Každý případ je však zároveň nutné hodnotit ve své jedinečnosti a rozhodnout spravedlivě o náhradě nákladů řízení, což umožňuje § 60 odst. 7 s. ř. s., podle něhož jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává.

[14] V nynějším případě sice formálně došlo k naplnění dikce § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. (žalobce podal dne 7. 6. 2013 žalobu na nečinnost žalovaného, žalovaný dne 18. 6. 2013 v dané věci vydal rozhodnutí o zastavení řízení, načež vzal žalobce uvedenou žalobu zpět), avšak Nejvyšší správní soud shledal důvody k postupu podle § 60 odst. 7 s. ř. s. Nelze totiž přehlédnout, že žalovaný rozhodl o zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, neboť odpovědnost za přestupek zanikla podle § 20 odst. 1 téhož zákona (tedy proto, že od spáchání přestupku uplynul jeden rok). Nejvyšší správní soud je názoru, že v daném případě, v němž došlo k podání žaloby na nečinnost správního orgánu těsně před uplynutím prekluzivní lhůty stanovené zákonem k projednání posuzovaného přestupku, neplnila žaloba účel předvídaný zákonem pro takové řízení.

pokračování

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

V Brně dne 22. ledna 2014

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu