

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Mgr. P. T.**, zast. JUDr. Vojtěchem Blažkem, advokátem se sídlem Pobřežní 370/4, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2018, č. j. 9 A 103/2018 - 23,

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 :

[1] Žalobce podal dne 25. 1. 2018 ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, pobočce v Liberci, jakožto povinnému subjektu dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) žádost o poskytnutí informace v podobě konkrétního rozsudku tohoto soudu, který požadoval poskytnout ve formátu „.doc“ v editoru Word. Povinný subjekt žádosti dne 7. 2. 2018 vyhověl, pokud jde o obsah požadované informace, příslušný rozsudek však poskytl ve formátu „pdf“, a to z důvodu ochrany poskytované verze rozsudku před změnou jejího obsahu a s odvoláním na § 19a odst. 1 Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. 12. 2001, č. j. 505/2001-Org., kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, podle něhož je za elektronický stejnopis soudního rozhodnutí považováno vždy jeho znění převedené do formátu „pdf“.

[2] Žalobce s tímto postupem povinného subjektu nesouhlasil, proto podal prostřednictvím povinného subjektu dne 10. 2. 2018 k žalovanému jakožto nadřízenému orgánu stížnost podle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace. Stížnost byla žalovanému předložena dle § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím dne 12. 2. 2018. Dne 4. 5. 2018 podal žalobce k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jíž se domáhal, aby soud uložil Ministerstvu spravedlnosti

povinnost rozhodnout o stížnosti žalobce ve lhůtě 15 dnů ode dne právní moci rozsudku. Současně žalobce požadoval, aby soud uložil žalovanému uhradit žalobci náhradu nákladů řízení.

[3] Dne 29. 6. 2018 bylo městskému soudu doručeno podání žalobce, jímž vzal žalobu zpět s tím, že žalovaný vydal v předmětné věci rozhodnutí ze dne 26. 6. 2018, č. j. MSP-124/2018-OSV-OSV/3, jímž povinnému subjektu dle § 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím uložil, aby do 5 dnů ode dne doručení rozhodnutí řádně a v úplnosti vyřídil stěžovateli žádost o informace ze dne 25. 1. 2018. Žalovaný s odkazem na § 4a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož se informace poskytuje ve formátech a jazycích podle obsahu žádosti, dospěl k závěru, že v daném případě má žalobce nárok na poskytnutí požadované informace ve formátu „doc“. Žalobce v podání, jímž vzal v reakci na rozhodnutí žalovaného žalobu zpět, zároveň s odkazem na § 60 odst. 3 větu druhou s. ř. s. trval na tom, aby mu městský soud přiznal náhradu nákladů řízení. Dne 12. 6. 2018 byla žalovanému doručena výzva soudu k vyjádření k žalobě a k předložení správního spisu ve lhůtě jednoho měsíce od jejího doručení. Dne 12. 7. 2018 bylo soudu doručeno vyjádření žalovaného spolu se správním spisem.

[4] Městský soud v Praze výrokem I. usnesení ze dne 9. 7. 2018, č. j. 9 A 103/2018 – 23, řízení o žalobě dle § 47 písm. a) s. ř. s. zastavil. Výrokem II. uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 200 Kč do jednoho měsíce od právní moci usnesení. Výrok odůvodnil odkazem na § 60 odst. 3 větu druhou s. ř. s. a na judikaturu reprezentovanou usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2003, č. j. 30 Ca 19/2003 – 15, publ. pod č. 490/2005 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná též na www.nssoud.cz), dle něhož má žalobce nárok na náhradu nákladů řízení, pokud podanou žalobou opodstatněně brojí proti nečinnosti správního orgánu, který svou nečinnost následně ukončí vydáním rozhodnutí, a žalobce proto žalobu vezme zpět. Městský soud uvedl, že ze správního spisu zjistil, že stížnost žalobce byla předložena žalovanému dne 12. 2. 2018, přičemž s ohledem na § 16a odst. 8 zákona o svobodném přístupu k informacím byl žalovaný povinen o stížnosti rozhodnout do 15 dnů ode dne, kdy mu byla předložena, tedy do 27. 2. 2018. Dne 4. 5. 2018 podal žalobce posuzovanou žalobu. Z uvedeného vzal městský soud za prokázané, že byl žalovaný v předmětné věci nečinný, přičemž rozhodnutí vydal až po zahájení soudního řízení a žalobce vzal následně podanou žalobu zpět právě z důvodu pozdějšího chování žalovaného. Městský soud dodal, že v posuzovaném případě žalovaný překročil lhůtu pro vydání rozhodnutí o téměř 4 měsíce a pokud by v takovém případě nebyla žalobci s odkazem na § 60 odst. 7 s. ř. s. přiznána náhrada nákladů řízení, fakticky by se otevřel prostor pro nežádoucí postup správních orgánů, které by byly motivovány vydávat rozhodnutí teprve poté, co se účastníci řízení obrátí na soud.

[5] Výrokem III. napadeného usnesení rozhodl městský soud o vrácení části soudního poplatku ve výši 1000 Kč žalobci s odkazem na § 10 odst. 4 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v rozhodném znění, podle něhož soud vrátí navrhovateli soudní poplatek snížený o 20 %, nejméně však o 1000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním.

pokračování

[6] Proti uvedenému usnesení městského soudu brojí žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž navrhuje jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení, přičemž odkazuje na důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud však připomíná, že v kasační stížnosti proti usnesení krajského (městského) soudu o zastavení řízení lze uplatnit pouze důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy namítat nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení.

[7] Stěžovatel uvádí, že napadené usnesení městského soudu bylo vydáno dne 9. 7. 2018, zatímco správní spis stěžovatele byl městskému soudu doručen až dne 12. 7. 2018, tedy tři dny poté, co soud vydal napadené usnesení, v němž se na znalost správního spisu odvolává. Stěžovatel dále namítá, že městský soud nevyčkal ani na jeho vyjádření k žalobě doručené městskému soudu rovněž až dne 12. 7. 2018 a že tedy městský soud vycházel pouze z tvrzení žalobce.

[8] Stěžovatel městskému soudu rovněž vytýká, že se v usnesení nezabýval otázkou pasivní žalobní legitimace, na kterou právě stěžovatel upozorňoval ve svém vyjádření k žalobě a která je klíčová pro posouzení přípustnosti projednávané žaloby, tedy pro posouzení splnění podmínek řízení. Stěžovatel již ve svém vyjádření k žalobě navrhoval žalobu odmítnout pro její nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 79 odst. 1 s. ř. s. Dle posledně zmiňovaného ustanovení se totiž lze žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu domáhat pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164, publ. pod č. 2181/2011 Sb. NSS, podle něhož rozhodnutí, jehož vydání se žalobce nečinnostní žalobou domáhá, musí splňovat definiční znaky rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy musí zakládat, měnit či rušit práva nebo povinnosti žalobce. Stěžovatel v této souvislosti uvádí, že institut stížnosti dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím je legislativně konstruován tak, aby plnil obdobnou funkci, jakou ve správním řízení naplňuje § 80 správního řádu, a tudíž rozhodnutí o stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) či c) zákona o svobodném přístupu k informacím není rozhodnutím ve věci samé ve smyslu § 65 odst. 1 a § 79 odst. 1 s. ř. s. a jeho vydání se tedy nelze nečinnostní žalobou vůbec domáhat; taková žaloba je dle názoru stěžovatele nepřípustná. Na podporu svých závěrů dále stěžovatel odkázal na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2016, č. j. 3 A 61/2016 – 15, ze dne 22. 2. 2012, č. j. 10 A 276/2011 – 35, a usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2017, č. j. 47 A 13/2015 – 50, a též na odbornou literaturu.

[9] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ji označil za nedůvodnou.

[10] K argumentaci stěžovatele, podle níž městský soud nepřihlédl k jeho vyjádření k žalobě a neměl k dispozici správní spis, uvedl žalobce, že zpětvzetí žaloby je dispozičním úkonem, jenž je plně v jeho rukou. Pokud žalobce doručil městskému soudu podání, jímž vzal svůj návrh zpět dříve, než o něm soud rozhodl, nemohl městský soud reagovat jinak, než že řízení zastavil. Žalobce dodal, že podklady ze správního spisu, na něž se městský soud v odůvodnění napadeného usnesení odvolává, mu byly předloženy jako přílohy žaloby a jejího zpětvzetí.

[11] K tvrzenému nedostatku pasivní legitimace stěžovatele žalobce upozorňuje na to, že pasivní legitimace není podmínkou řízení. Pasivní věcná legitimace je dána, pokud účastník řízení má žalobou uplatňované právo či jemu odpovídající povinnost, nedostatek pasivní legitimace je proto důvodem k zamítnutí žaloby, nikoliv k jejímu odmítnutí. Na podporu své argumentace žalobce odkazuje právě na stěžovatelem zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164, a na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. 20 Cdo 107/2003.

[12] Žalobce má za to, že v předmětné věci byla nečinnostní žaloba přípustná, neboť rozhodnutí o stížnosti dle § 16a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím je rozhodnutím ve věci samé. Žalobce v této souvislosti poukazuje na to, že jestliže nadřízený orgán podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím postup povinného subjektu potvrdí, nebo podle písm. c) téhož ustanovení věc převezme a informaci sám poskytne, resp. vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informaci, pak se jedná podle názoru žalobce o rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V daném institutu se tedy dle žalobce mísí prvky procesní ochrany před nečinností a věcného přezkumu postupu povinného subjektu. Svůj závěr o přípustnosti žaloby žalobce rovněž opírá o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 – 52, ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 1/2008 – 63, a ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Ans 5/2012 – 29. Žalobce dodává, že opačný závěr by učinil z patnáctidenní lhůty pro rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti, jak ji stanoví § 16a odst. 8 zákona o svobodném přístupu k informacím, prázdnou floskuli a takový postup by nepřipustně zasáhl do jeho ústavního práva na informace a na přístup k soudu.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a v řízení za něj jedná osoba, která má magisterské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud se ovšem dále musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu nepřipustná. Přitom zdejší soud nemohl přehlédnout, že k typově obdobným případům, kdy žalovaný správní orgán napadá usnesení krajského (městského) soudu, jímž bylo řízení o žalobě pro její zpětvzetí zastaveno a zároveň byla dle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. žalovanému správnímu orgánu uložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení, již existuje ustálená judikatura, podle níž je taková kasační stížnost žalovaného, která krajskému (městskému) soudu vytýká, že měl místo zastavení řízení žalobu odmítnout a tudíž neměl žalobci přiznat ani náhradu nákladů řízení, dle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná. Již v usnesení ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012 – 33, k tomu Nejvyšší správní soud konstatoval:

„Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti. Stěžovatel napadl jak výrok o zastavení řízení, tak výrok o náhradě nákladů řízení. Dle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li

pokračování

dále stanoveno jinak. Podmínky objektivní přípustnosti kasační stížnosti jsou splněny, neboť kasační stížnost proti rozhodnutí o zastavení řízení je přípustná.

Zčásti jsou splněny i podmínky subjektivní přípustnosti, neboť kasační stížnost podal účastník řízení o žalobě. Subjektivní přípustnost kasační stížnosti se však nevycerpává tím, že ji podá účastník řízení. 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. Při tomto posuzování také nelze brát v úvahu subjektivní přesvědčení účastníka řízení, ale jen objektivní skutečnost, že rozhodnutím soudu mu byla způsobena určitá, třeba i nepříliš významná újma, kterou lze odstranit zrušením nebo změnou napadeného rozhodnutí. 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 (srov. přiměřeně usnesení NS ze dne 30. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1363/96, uveřejněné v časopise Soudní judikatura č. 3/1997, pod č. 28, dále srov. usnesení NSS ze dne 13. 9. 2012, č. j. 3 As 72/2012 – 20, nebo usnesení NSS ze dne 30. 10. 2008, čj. 1 Afš 133/2008 – 110).

Z argumentace stěžovatele obsažené v kasační stížnosti plyne, že se nedomáhá toho, aby soud v řízení pokračoval a žalobu meritorně projednal. Prezентuje konstrukci, dle níž nemělo být řízení o žalobě zastaveno, nýbrž žaloba měla být odmítnuta. 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 nezpochybňuje skutečnost, že žaloba nebyla věcně projednána. Netvrdí, že by mu zastavením řízení o žalobě vznikla újma. Svoji pozornost totiž upírá výlučně k nákladovému výroku, byť formálně, vědom si judikatury Nejvyššího správního soudu k přípustnosti kasační stížnosti proti výroku o nákladech řízení (...), musí napadat i výrok o zastavení řízení. Část kasační stížnosti formálně brojící proti výroku o zastavení řízení působí 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.

Jedinou újmu, která měla být stěžovateli napadeným usnesením způsobena, spojuje stěžovatel se zásahem do majetkové sféry v důsledku výroku o náhradě nákladů řízení. Tuto újmu ovšem není možné brát v úvahu při posuzování subjektivní přípustnosti kasační stížnosti proti výroku o zastavení řízení. Je totiž jen jeho odvozeným důsledkem, který nezávisí pouze na tom, že řízení bylo zastaveno, ale rovněž na dalších skutečnostech, které městský soud zohlednil (racionalita chování žalobců v okamžiku podání žaloby).

Soud proto uzavírá, že stěžovatel v tomto případě netvrdil, že by mu zastavením řízení o žalobě byla způsobena byť i jen minimální újma na jeho právech. Pozice stěžovatele je tak objektivně nablíženo stejná, jako kdyby byla žaloba odmítnuta (takto měl dle stěžovatele městský soud správně postupovat), nebo dokonce zamítnuta. Ani v těchto dvou dalších případech by kasační stížnost stěžovatele nebyla subjektivně přípustná. Z toho plyne, že stěžovatel není oprávněn napadat výrok o zastavení řízení opravným prostředkem. Soud proto odmítl kasační

stížnost směřující proti výroku I. usnesení městského soudu na základě § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že kasační stížnost stěžovatele proti výroku o zastavení řízení je nepřijatelná, musel soud odmítnout kasační stížnost i v části týkající se nákladů řízení o žalobě (výrok III. usnesení městského soudu), a to v souladu s § 104 odst. 2 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) aplikovaným na základě § 120 s. ř. s. Kasační stížnost proti výroku o náhradě nákladů řízení je totiž nepřijatelná nejen tehdy, pokud směřuje výlučně proti nákladovému výroku, ale též tehdy, když sice směřuje proti hlavnímu výroku, na němž je nákladový výrok závislý, avšak kasační stížnost proti tomuto hlavnímu výroku (zde výroku o zastavení řízení) je nepřijatelná (podrobně viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 – 64, bod 31, č. 2116/2010 Sb. NSS).“

[15] Obdobně zdejší soud judikoval v řadě dalších věcí (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2017, č. j. 6 Azs 267/2017 – 27, ze dne 12. 10. 2017, č. j. 5 Azs 247/2017 – 33, a ze dne 31. 10. 2017, č. j. 7 Azs 292/2017 – 29, srov. též např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 Ans 4/2011 – 51, ze dne 16. 1. 2013, č. j. 1 As 173/2012 – 41, ze dne 9. 1. 2014, č. j. 7 Ans 13/2013 – 72, ze dne 22. 1. 2014, č. j. 1 Ans 17/2013 – 40, ze dne 29. 1. 2015, č. j. 7 As 175/2014 – 17, ze dne 29. 5. 2015, č. j. 5 As 84/2015 – 42, ze dne 29. 3. 2016, č. j. 7 Azs 36/2016 – 30, a ze dne 21. 3. 2018, č. j. 6 As 414/2017 – 21). Za situace, kdy je skutkový a právní stav nyní posuzované věci zcela srovnatelný, nemá Nejvyšší správní soud důvod zásadně revidovat právní názor vyjádřený v citovaném usnesení, k čemuž by bylo třeba obrátit se dle § 17 odst. 1 s. ř. s. na rozšířený senát.

[16] Nejvyšší správní soud přitom o celkové nepřijatelnosti kasační stížnosti ani v dané věci nepochybuje. Z argumentace stěžovatele obsažené v kasační stížnosti totiž plyne, že se nedomáhá toho, aby městský soud v řízení pokračoval a žalobu meritorně projednal, nýbrž prezentuje konstrukci, dle níž nemělo být řízení o žalobě zastaveno, ale žaloba měla být odmítnuta. Jak v případě zastavení řízení, tak v případě odmítnutí žaloby se ovšem řízení končí procesním rozhodnutím, aniž by předmět řízení byl meritorně projednán a vyřešen autoritativním soudním výrokem. Stěžovatel tedy nikterak nezpochybňuje skutečnost, že žaloba nebyla věcně projednána, ani netvrdí, že by mu samotným zastavením řízení o žalobě vznikla újma. Je zřejmé, že ve skutečnosti stěžovatel v této věci brojí výlučně proti povinnosti hradit náklady řízení jemu uložené výrokiem II. usnesení městského soudu, čemuž účelově přizpůsobuje i svou argumentaci týkající se výroku I. téhož usnesení, případně též na něm závislého výroku III. o vrácení části zaplaceného soudního poplatku.

[17] Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnost v souladu s § 104 odst. 2 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. aplikovaným na základě § 120 s. ř. s. odmítl (viz již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 – 64, publ. pod č. 2116/2010 Sb. NSS).

[18] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla odmítnuta, nemohl se již Nejvyšší správní soud zabývat meritorním posouzením kasačních námitek stěžovatele.

pokračování

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

Poučení:

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 26. září 2019

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu