



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupíkové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 6. 2019, č. j. 25 A 52/2019 - 15,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobkyně se žalobou doručenou Krajskému soudu v Ostravě dne 20. 3. 2019 domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného ve věci její žádosti o vrácení poplatků dle § 7 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o správních poplatcích“). V žalobě uvedla, že žádostí ze dne 22. 3. 2018 požádala žalovaného o vrácení správních poplatků, které byly žalovaným stanoveny za kopírování písemností ze správních spisů podle § 38 odst. 4 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Z důvodu, že žalovaný o její žádosti nerozhodl, obrátila se dne 6. 2. 2019 na nadřízený orgán – Krajský úřad Moravskoslezského kraje s žádostí o učinění opatření proti nečinnosti, k ní se však nadřízený orgán nijak nevyjádřil. Podává proto bez dalšího ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 - 59, žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Navrhla, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci žádosti žalobkyně ze dne 22. 3. 2018 a dále mu uložil povinnost uhradit žalobkyni náklady soudního řízení.

[2] Dne 3. 6. 2019 žalobkyně doručila Krajskému soudu v Ostravě podání nazvané zpětvzetí žaloby. V něm uvedla, že bere svou žalobu zpět, neboť žalovaný ukončil svou nečinnost vydáním přípisu ze dne 24. 5. 2019, sp. zn. MUFO_S 2485/2018, kterým žalobkyni v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu vyrozuměl, že shromáždil podklady pro vydání rozhodnutí ve věci. S ohledem na uvedené skutečnosti proto navrhuje, aby řízení o žalobě bylo zastaveno bez věcného projednání. Současně požádala o přiznání náhrady nákladů soudního řízení spočívající v úhradě soudního poplatku a dvou režijních paušálů nezastoupeného účastníka řízení (za sepsání žaloby a zpětvzetí žaloby).

[3] Dne 18. 6. 2019 vydal Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) usnesení č. j. 25 A 52/2019 - 15, kterým řízení o žalobě zastavil (výrok I), nepřiznal žádnému z účastníků řízení náhradu nákladů řízení (výrok II) a dále vrátil žalobkyni část soudního poplatku (ve výši 1 000 Kč). V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že žalobkyně podáním ze dne 3. 6. 2019 (doručeným krajskému soudu dne téhož dne) vzala podanou žalobu v celém rozsahu zpět, neboť podle žalobkyně ukončil žalovaný svou nečinnost vydáním přípisu zn. MUFO 16521/2019 ze dne 24. 5. 2019, kterým žalobkyni v souladu s § 36 správního řádu vyrozuměl, že shromáždil podklady pro vydání rozhodnutí ve věci. Krajský soud proto v souladu s § 47 písm. a) s. ř. s. řízení zastavil. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 3 věta první s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno. Ustanovení druhé věty § 60 odst. 3 s. ř. s. sice přiznává žalobci právo na náhradu nákladů řízení, vzal-li svůj návrh zpět, pouze však v případě, že se tak stane pro chování žalovaného. Podle krajského soudu však samotné vyrozumění žalobkyně o shromáždění podkladů pro rozhodnutí nelze pod takové chování žalovaného podřadit, neboť cílem žaloby na ochranu proti nečinnosti je vydání rozhodnutí ve věci, nikoli učinění jiných procesních úkonů správního orgánu. Krajský soud tedy náhradu nákladů řízení žalobkyni nepřiznal. Výrokem III usnesení pak bylo rozhodnuto o vrácení části zaplaceného soudního poplatku sníženého o 1 000 Kč v souladu s § 10 odst. 3 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

II.

[4] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). V kasační stížnosti shrnula podstatný obsah usnesení krajského soudu a dále uvedla, že po zastavení řízení nahlédla dne 24. 7. 2019 do správního spisu vedeného žalovaným a zjistila, že žalovaný ve vyjádření k žalobě mimo jiné uvedl: *„V souladu s právním názorem Krajského soudu v Ostravě, který byl vyjádřen v rozsudku č. j. 22 A 180/2017 - 31 ze dne 26. 09. 2018, kterým Krajský soud v Ostravě zrušil rozhodnutí správního orgánu pod sp. zn. MUFO S MUFO 26116/2017 ze dne 26. 09. 2018 v obdobné věci (pořízení kopií ze správních spisů), musí správní orgán v řízení zkoumat nejen za kopie jakých listin byly poplatky vyměřeny, ale pokud by se jednalo o kopie vztahující se k řízení, zda měla být žalobkyně účastníkem v daných řízeních a zda se nejednalo o kopie listin, které měly být žalobkyni zaslány z titulu jejího účastenství v těchto řízeních. Až na základě zjištění těchto skutečností, které musí být uvedeny v odůvodnění rozhodnutí, může správní orgán rozhodovat, zda má být žalobkyni vyhověno či nikoli. Správní orgán uvádí, že*

pokračování

předmětné rozhodnutí dosud nebylo vydáno, protože vzhledem k množství poplatků, a jejich stáří, o jejichž vrácení žalobkyně žádá, je zjišťování skutečností v souladu s uvedeným právním názorem Krajského soudu v Ostravě, časově velmi náročné. Situace je o to komplikovanější, že žalobkyně se domáhá žalobami dodatečného přiznání účastenství v řízeních, kde původně účastníkem nebyla. Vzhledem k množství podaných žalob, kasačních stížností, příp. ústavních stížností, a to nejen proti žalovanému, ale rovněž proti rozhodnutí jemu nadřízeného správního orgánu, je otázka případného účastenství v těchto řízeních nejednoznačná a zjišťování skutečného stavu je značně obtížné. Tyto skutečnosti byly sděleny rovněž příslušnému nadřízenému orgánu, Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, v rámci posuzování nečinnosti správního orgánu, které bylo provedeno z podnětu žalobkyně. Na základě provedeného posouzení nadřízený správní orgán dospěl k závěru, že prozatím nepřikáže žalovanému zjednat ve věci nápravu (viz vyjádření ze dne 19. 03. 2019 pod č. j. MSK 21689/2019, které je součástí spisové dokumentace).“ Z uvedeného stěžovatelka dovozuje, že ačkoliv ji žalovaný dne 24. 5. 2019 vyzval k seznámení s podklady rozhodnutí, neměl v úmyslu rozhodnutí vydat. Přípisem ze dne 24. 5. 2019 ji uvedl v omyl, na jehož základě vzala žalobu zpět, neboť nepředpokládala, že krajskému soudu ve vyjádření sdělí, že rozhodnutí vydáno nebude. O těchto skutečnostech není v usnesení krajského soudu žádná zmínka, což svědčí o tom, že krajský soud řízení zastavil, aniž by přezkoumatelně vyložil, jaké důvody ho vedly k závěru, že důvod zastavení řízení dle § 47 písm. a) s. ř. s. je skutečně naplněn. Uvedeným postupem krajský soud nedostal povinnosti vyplývající ze zásad spravedlivého procesu. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení, vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, a dále aby uložil žalovanému povinnost uhradit stěžovateli náklady řízení o kasační stížnosti.

III.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s usnesením krajského soudu. Nad jeho rámec uvedl, že neměl v úmyslu uvést stěžovatelku v omyl. Vyjádření k žalobě mělo pouze objasnit soudu důvody, proč rozhodnutí dosud nebylo vydáno; neznamenal, že rozhodnutí vydáno nebude. Dále rozvedl důvody, pro které nebylo doposud rozhodnuto.

IV.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost směřuje proti usnesení krajského soudu, kterým bylo zastaveno řízení o žalobě podle § 47 písm. a) s. ř. s.

[8] Podle uvedeného ustanovení soud řízení *usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět; šlo-li však o společný návrh více osob, vezme předseda senátu toliko zpět vzetí návrhu jedním z navrhovatelů usnesením na vědomí.*

[9] Stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybňuje, že podanou žalobu vzala zpět. Ostatně v soudním spisu krajského soudu je založeno jednoznačně vyznívající podání ze

dne 3. 6. 2019 (doručené krajskému soudu téhož dne). Z obsahu tohoto podání vyplývá, že úmyslem stěžovatelky bylo vzít žalobu zpět. V podání výslovně uvedla, že *bere svou žalobu zpět*, neboť žalovaný ukončil svou nečinnost vydáním přípisu ze dne 24. 5. 2019, sp. zn. MUFO_S 2485/2018, kterým stěžovatelku dle § 36 odst. 3 správního řádu vyrozuměl o tom, že shromáždil podklady pro vydání rozhodnutí ve věci. Závěrem podání pak stěžovatelka výslovně navrhla, aby řízení o žalobě bylo zastaveno. S ohledem na obsah uvedeného podání tedy krajský soud nepochybil, pokud postupoval podle § 47 písm. a) s. ř. s. a řízení zastavil. V dané věci bylo učiněno jednoznačné zpětvzetí žaloby.

[10] Pokud pak stěžovatelka poukazovala na důvody, které ji vedly ke zpětvzetí žaloby (poukazovala na vyjádření žalovaného k žalobě, ze kterého podle ní vyplývá, že skutečným úmyslem žalovaného nebylo i přes vydání výzvy podle § 36 odst. 3 správního řádu odstranit namítanou nečinnost), konstatuje soud, že právní úprava krajskému soudu neukládá zkoumat, jaké důvody vedou žalobce ke zpětvzetí žaloby. Pokud žalobce (před rozhodnutí věci soudem) učiní zpětvzetí žaloby, nemá soud jinou možnost než řízení o žalobě zastavit. Řízení před správními soudy je totiž ovládáno zásadou dispoziční, která umožňuje žalobci disponovat s jím podaným návrhem. Povinností soudu v případě zpětvzetí není ani zkoumat, zda byly splněny podmínky pro věcné projednání žaloby. V případě, že je soudu doručen jednoznačný projev vůle, ze kterého je patrné, že úmyslem podatele jen vzít žalobu zpět, soud řízení bez dalšího zastaví.

[11] K uvedeným závěrům srov. judikaturu Nejvyššího správního soudu. Z ní vyplývá, že ustanovení § 47 písm. a) s. ř. s. je odrazem dispoziční zásady, která ovládá řízení před správními soudy (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60). Navrhovatel může vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl (§ 37 odst. 4 s. ř. s.). Zpětvzetí návrhu má přednost před jinými okolnostmi ovlivňujícími způsob skončení řízení. Vezme-li navrhovatel svůj návrh zpět, soud řízení bez dalšího zastaví, aniž by dále zkoumal, zda byly či nebyly dány podmínky pro jeho případné odmítnutí (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 8 As 24/2005 - 69, či ze dne 16. 5. 2012, č. j. 4 As 24/2012 - 18). Obdobně viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 As 325/2017 - 30, podle něhož: „Krajský soud neměl jinou možnost než řízení zastavit poté, kdy žalobkyně vzala svoji žalobu zpět. Jakýkoliv jiný postup by byl v rozporu s dispoziční zásadou, na níž je řízení před správními soudy založeno. [...] Zpětvzetí návrhu a následné zastavení řízení, konzumuje podaný návrh jako celek [...]“. Stejně tak viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, č. j. 4 As 24/2012 - 18, podle něhož „soud ani neměl jinou možnost než řízení zastavit poté, kdy žalobkyně vzala svoji žalobu zpět. Jakýkoliv jiný postup by byl v rozporu s citovanými ustanoveními zákona a dispoziční zásadou, na níž je řízení před správními soudy založeno. Městský soud nebyl po zpětvzetí žaloby a před zastavením řízení oprávněn žádným způsobem zkoumat (jak požaduje stěžovatel), zda může být napadené rozhodnutí vůbec podrobena přezkumu ve správním soudnictví, když exekučním příkazem nebyla uložena konkrétní povinnost, resp. nebyla uložena donucovací pokuta. Stejně tak nebyl povolán do odůvodnění usnesení o zastavení řízení zahrnout úvahy o tom, jak by věc posoudil v případě, že by ke zpětvzetí žaloby nedošlo. Stejně tak Nejvyšší správní soud není při rozhodování o kasační stížnosti proti usnesení městského soudu, kterým bylo řízení zastaveno, oprávněn jakýmkoli

pokračování

způsobem projednávat věc samu. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu je v takovém případě pouze to, zda městský soud správně posoudil podmínky pro zastavení řízení. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2012, č. j. 1 As 145/2011 - 105, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, č. j. 1 As 14/2011 - 133).“

[12] S ohledem na výše uvedené nelze souhlasit se stěžovatelkou, že krajský soud pochybil, pokud řízení o žalobě na základě jejího zpětvzetí zastavil. Jestliže stěžovatelka učinila jednoznačné zpětvzetí (což je i daný případ), neměl krajský soud jinou možnost, než řízení zastavit. Zastavení řízení přitom krajský soud dostatečně odůvodnil, přičemž jeho rozhodnutí netrpí ani žádnými jinými vadami ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Z procesní opatrnosti soud dodává, že kasační stížnost směřující proti usnesení o zastavení řízení, ve které není brojeno pouze a výlučně proti výroku o nákladech řízení, je třeba považovat za přípustnou (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 325/2017 - 30, či podpůrně i usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64). V dané věci stěžovatelka nebrojila pouze a výlučně proti výroku o nákladech řízení. Ve věci vedené u rozšířeného senátu pod sp. zn. RS 5/2019 (na základě předkládacího usnesení č. j. 9 Afs 271/2018 - 42) pak není posuzována identická situace, jako v nyní projednávané věci. Nepřipuštění věci k meritornímu přezkumu by nadto odporovalo shora uvedené konstantní judikatuře, resp. mohlo vést k *denegatio iustitiae*.

[13] Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného dodává, že v přípisu ze dne 24. 5. 2019, na základě kterého měla vzít stěžovatelka žalobu zpět, žalovaný nepřislíbil stěžovateli, že vydá rozhodnutí do konkrétního data. Žalovaný tímto přípisem vyrozuměl stěžovatelku podle § 36 odst. 3 správního řádu o shromáždění podkladů pro rozhodnutí a upozornil ji na možnost vyjádřit se k nim, resp. nahlédnout do správního spisu. Jinak řečeno, stěžovatelka nemusela na základě uvedeného přípisu brát žalobu zpět, mohla vyčkat, zda skutečně žalovaný vydá rozhodnutí. V této souvislosti lze dodat i to, že usnesení o zastavení řízení nezakládá překážku věci rozhodnuté. K tomu viz odbornou literaturu (např. Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, komentář k § 47 s. ř. s.), či judikaturu Nejvyššího správního soudu. Např. v rozsudku ze dne 26. 7. 2018, č. j. 4 As 270/2017 - 32, zdejší soud uvedl, že: „*Překážku věci pravomocně rozhodnuté může založit pouze takové rozhodnutí soudu, v němž by byla zákonnost napadeného úkonu žalovaného věcně přezkoumána a bylo o ní meritorně rozhodnuto (...)*“. Podpůrně viz i další rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. ze dne 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 30/2004 - 75, ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 Azs 324/2004 - 52, ze dne 20. 10. 2004, č. j. 5 Afs 140/2004 - 50, atp.

[14] Postup krajského soudu nelze považovat ani za postup porušující zásady spravedlivého procesu, jak obecně namítala stěžovatelka. Žádná ze zásad neukládá krajskému soudu postupovat tak, jak dovozuje stěžovatelka. Jak již bylo opakovaně uvedeno, možnost vzít žalobu zpět je projevem dispoziční zásady, na které je řízení před

správními soudy vystavěno (vedle výše uvedené judikatury srov. podpůrně i rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78 a ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, či rozhodnutí Ústavního soudu, např. ze dne 8. 3. 2016, sp. zn. II. ÚS 460/15).

[15] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[16] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. listopadu 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu