



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupíckové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Mgr. P. Ch.**, zastoupen JUDr. Petrem Veselým, advokátem se sídlem Nerudova 348, Kadaň, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 727/27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2019, č. j. 11 A 7/2019 - 21,

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] Přípisem ze dne 5. 11. 2018 žalobce sdělil žalovanému, že se považuje za účastníka řízení vedeného u žalovaného pod sp. zn. UOOU-09728/18. Zároveň žalovaného vyzval, aby mu zaslal veškeré listiny, které žalobci jako účastníkovi řízení náleží. Usnesením ze dne 14. 11. 2018, č. j. UOOU-09913/18-4, žalovaný rozhodl, že žalobce není účastníkem uvedeného řízení. Následně žalobce doručil žalovanému dne 17. 11. 2018 podání datované dne 17. 11. 2017 (správně 17. 11. 2018, jak vyplývá z žaloby) označené jako „*Žádost o vydání předběžného opatření podle § 61 z. č. 500/2004 Sb. Správní řád (dále SpŘ) a námitka podjatosti*“, jímž žádal, aby žalovaný nařídil předběžné opatření v tomto znění: „*Do konečného vyřízení žádosti žadatele o účastnictví řízení ze dne 5. listopadu 2018 se Úřadu pro ochranu osobních údajů zakazuje vydat opatření, které by trvale omezilo fungování serveru legal.pecina.cz*“. Dne 24. 11. 2018 žalobce podal rozklad proti usnesení č. j. UOOU-

09913/18-4, jímž mu nebylo přiznáno postavení účastníka řízení. Přípisem ze dne 28. 11. 2018 nazvaným „*Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti*“ žalobce požádal předsedkyni žalovaného, aby nařídila žalovanému vyřešit jeho žádost o vydání předběžného opatření do 3 dnů. Rozhodnutím ze dne 24. 1. 2019, č. j. UOOU-09913/18-14, předsedkyně žalovaného zamítla rozklad stěžovatele a usnesení č. j. UOOU-09913/18-4 potvrdila.

II.

[2] Dne 14. 1. 2019 podal žalobce u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného ve věci rozhodnutí o žádosti o vydání předběžného opatření. Domáhal se toho, aby žalovanému bylo přikázáno o žádosti rozhodnout do 15 pracovních dnů od právní moci rozsudku.

[3] Městský soud shora označeným rozsudkem žalobu zamítl, jelikož předběžné opatření, o jehož vydání žalobce prostřednictvím podané žaloby usiluje, není rozhodnutím ve věci samé ani osvědčením ve smyslu § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), neboť slouží pouze k přechodné úpravě poměrů účastníků řízení, a to do doby, než se tyto poměry změní nebo než bude pravomocně rozhodnuto o věci samé. Odkázal přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudky ze dne 27. 9. 2012, č. j. 8 Ans 13/2011 - 69, a ze dne 3. 4. 2012, č. j. 2 Ans 5/2012 - 17, a na usnesení ze dne 28. 1. 2004, č. j. 1 Ans 2/2003 - 35, a ze dne 1. 3. 2006, č. j. Konf 25/2005 - 26. Městský soud nepřehlédl, že žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 Ans 5/2010 - 10, který je s uvedenou judikaturou v rozporu, avšak dospěl k závěru, že tento rozsudek byl pozdějším rozsudkem č. j. 8 Ans 13/2011 - 69 překonán.

III.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatel je toho názoru, že judikatura Nejvyššího správního soudu není jednotná v tom, zdali je rozhodnutí o vydání předběžného opatření možno považovat za rozhodnutí ve věci samé (resp. osvědčení) či nikoliv. Domnívá se, že s ohledem na existenci protichůdných výkladů je na místě, aby byla věc předložena rozšířenému senátu. Ve své argumentaci odkazuje na rozsudek č. j. 7 Ans 5/2010 - 70, dle kterého jsou v případě rozhodnutí o předběžném opatření podmínky stanovené v § 79 odst. 1 s. ř. s. naplněny, a proto se lze prostřednictvím žaloby domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu. Postupem žalovaného, a následně i postupem městského soudu, tak bylo stěžovateli upřeno právo podat proti potencionálnímu zamítavému usnesení ve věci jeho předběžného opatření rozklad, což představuje porušení jeho práv dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Je-li k dispozici vícero výkladů, je nutno upřednostnit ten, který co nejméně zasahuje do ústavních práv, což městský soud neučinil. Dále žalovaný porušil legitimní očekávání stěžovatele, když o jeho žádosti nerozhodl podle § 61 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Postup podle § 62 odst. 1 správního řádu nemůže záviset pouze na libovůli správního

pokračování

orgánu. Pokud by tomu tak být mělo, byla by tato skutečnost do ustanovení vtělena, stejně jako je tomu v případě § 94 odst. 1 správního řádu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k novému projednání.

IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že akceptuje závěry městského soudu. Žádost stěžovatele o vydání předběžného opatření shledal žalovaný zcela neprojednatelnou. Již ze samotné dikce § 61 správního řádu je vyloučeno, aby správní orgán sám sebe zavázal něčeho se zdržet, resp. něco činit. Požadavek stěžovatele tak přesahuje rámec § 61 správního řádu, a nelze proto na posuzovanou situaci aplikovat rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ans 5/2010 - 70. Nadto stěžovatel nebyl v době podání předmětné žádosti účastníkem řízení, ani z titulu případných pochybností ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu, a nebyl tedy legitimován k podání žádosti o vydání předběžného opatření. Tyto skutečnosti byly stěžovateli sděleny v rozhodnutí předsedkyně o rozkladu. V závěru vyjádření žalovaný poznamenal, že rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ans 13/2011 - 69, o němž se ve svých úvahách opírá městský soud, byl i z hlediska zaručeného práva na spravedlivý proces aprobevován Ústavním soudem v usnesení ze dne 21. 3. 2013, sp. zn. I. ÚS 4758/12. Z těchto důvodů navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

V.

[7] 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.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. [t]en, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

[10] Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření dle § 61 správního řádu není rozhodnutím ve věci samé a žalobu zamítl. Zabýval se tedy povahou předběžného opatření jako právního institutu podle § 61 správního řádu. Vycházel přitom rovněž z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, dle kterého posouzení charakteru úkonu správního orgánu, jehož vydání se žalobou na ochranu proti nečinnosti žalobce domáhá, je otázkou věcného posouzení žaloby, tedy otázkou posouzení její důvodnosti, nikoli otázkou posouzení existence podmínek řízení.

[11] Přestože lze městskému soudu přisvědčit v tom, že byly dány důvody pro zamítnutí žaloby, je nezbytné jeho odůvodnění částečně korigovat. Ještě před učiněním závěru o tom, zdali může být rozhodnutí o nařízení předběžného opatření považováno za

rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení ve smyslu § 79 s. ř. s., je totiž nutné zodpovědět otázku, zda vůbec žádost stěžovatele mohla vést k vydání předběžného opatření podle § 61 správního řádu. Jinými slovy, bylo nezbytné se předně zabývat tím, zda žalovaný v reakci na žádost stěžovatele vůbec mohl věcně rozhodnout o (ne)vydání předběžného opatření ve smyslu § 61 správního řádu (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2019, č. j. 4 As 348/2018 - 43). Zodpovězení této otázky je totiž podstatné pro posouzení, zda se stěžovatel domáhal vydání rozhodnutí či osvědčení ve smyslu § 79 s. ř. s., a zda se v posuzovaném případě žalovaný dopustil nečinnosti, proti které je možné uplatnit žalobu ve smyslu § 79 s. ř. s. Ne každá pasivita správního orgánu totiž požívá ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu v soudním řízení správním. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003 - 50, vyplývá, že nečinnostní žalobou se lze domáhat pouze provedení úkonu správního orgánu, jímž se žalobci zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, popř. vydání osvědčení, že žalobce určitá práva nebo povinnosti má či nemá. Nezbytným předpokladem nečinnostní žaloby tedy je, že požadovanou aktivitou správního orgánu bude zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobce.

[12] Podání stěžovatele ze dne 17. 11. 2018 bylo označeno jako „*Žádost o vydání předběžného opatření podle § 61 z. č. 500/2004 Sb. Správní řád (dále SpŘ) a námitka podjatosti*“. Stěžovatel v něm s ohledem na blíže nespecifikovanou hrozící újmu požadoval, aby žalovaný nařídil předběžné opatření v tomto znění: „*Do konečného vyřízení žádosti žadatele o účastnictví řízení ze dne 5. listopadu 2018 se Úřadu pro ochranu osobních údajů zakazuje vydat opatření, které by trvale omezilo fungování serveru legal.pecina.cz*“.

[13] Podle § 61 odst. 1 správního řádu platí, že: *Správní orgán může z moci úřední nebo na požádání účastníka před skončením řízení rozhodnutím nařídít předběžné opatření, je-li třeba, aby byly zatímně upraveny poměry účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce. Předběžným opatřením lze účastníkovi nebo jiné osobě přikázat, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce. (důraz přidán soudem).*

[14] K povaze rozhodnutí o nařízení předběžného opatření uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 8. 2013, č. j. 7 As 23/2013 - 33, že „[p]odstata rozhodnutí o nařízení předběžného opatření tedy spočívá v tom, že jím jsou dočasně upraveny zatímní poměry účastníků řízení tak, aby ještě před meritorním rozhodnutím podle ust. § 67 odst. 1 správního řádu nedošlo k nevratným změnám, které by měly vliv na konečné rozhodnutí ve věci. Účelem předběžného opatření je zachovat ve vztazích účastníků řízení takový stav, který se co nejvíce blíží zamýšlenému zákonnému stavu. Rozhodnout o nařízení předběžného opatření lze jen před skončením správního řízení.“

[15] Při zkoumání obsahu podání stěžovatele ze dne 17. 11. 2018 nelze než dospět k závěru, že jeho žádost nemohla z věcného hlediska vést k vydání rozhodnutí o předběžném opatření ve smyslu § 61 správního řádu. Prostřednictvím předběžného opatření upraveného v § 61 správního řádu totiž nelze vyvolat stěžovatelem zamýšlené účinky. Stěžovatel svým podáním po žalovaném požaduje, aby sám sobě něco zakázal, resp. se něčeho zdržel, nedožaduje se tedy úpravy zatímních poměrů účastníků. Toto podání stěžovatele se tedy svou podstatou zcela vymyká samotné podstatě předběžného

pokračování

opatření podle § 61 správního řádu a rovněž pravomoci žalovaného. Ten totiž dle správního řádu může předběžným opatřením toliko přikázat účastníkovi nebo jiné osobě, aby něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl, anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek, nebo věc, která může být předmětem exekuce. Správní řád však neumožňuje účastníkům řízení žádat o nařízení předběžného opatření, kterým by správní orgán sám sobě zakázal něco konat nebo se něčeho zdržet, jak požadoval ve svém podání stěžovatel. I v hypotetickém případě, že by žalovaný žádosti stěžovatele vyhověl, a rozhodl o tom, že do vyřízení žádosti stěžovatele o účastnictví v řízení nevydá opatření, které by trvale omezilo fungování serveru legal.pecina.cz, nejednalo by se o předběžné opatření podle § 61 správního řádu.

[16] Zároveň nelze přehlédnout výslovné znění § 61 správního řádu, dle kterého lze předběžné opatření nařídit na žádost účastníka řízení. Jak ovšem bylo uvedeno výše, stěžovatel se účasti ve správním řízení domáhal neúspěšně (postavení účastníka řízení mu žalovaný před podáním žádosti o vydání předběžného opatření ze dne 17. 11. 2018 nepřiznal). K podání žádosti o vydání předběžného opatření podle § 61 správního řádu v řízení sp. zn. UOOU-09728/18 (neboť právě proti ukončení tohoto řízení mělo předběžné opatření navrhované stěžovatelem směřovat) tedy nebyl ani aktivně legitimován. Rovněž s ohledem na tuto skutečnost je tak zřejmé, že žádost stěžovatele nemohla vést k vydání rozhodnutí o předběžném opatření podle § 61 správního řádu. K tomu považuje zdejší soud za vhodné uvést, že tímto stěžovatel není nijak zkrácen na svých právech, neboť svědčilo-li by stěžovateli skutečně postavení účastníka správního řízení, zůstávají mu zachovány možnosti obrany jakožto opomenutému účastníkovi (bliže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 - 147).

[17] Je nutné zopakovat, že žalobou podle § 79 s. ř. s. se lze domáhat jen toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podání stěžovatele však věcně nesměřovalo ani k vydání předběžného opatření, natožpak k vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Domáhat se jeho vydání prostřednictvím nečinnosti žaloby proto není možné.

[18] Není přitom pochyb o tom, že se stěžovatel žalobou domáhal právě ochrany proti nečinnosti žalovaného dle § 79 a násl. s. ř. s. Tato skutečnost vyplývá z označení žaloby („o ochranu před nečinností podle § 79 soudního řádu správní“), z obsahu žaloby (např. „Žalobce se tímto domáhá ochrany před nečinností správního orgánu, Úřadu pro ochranu osobních údajů, ve věci rozhodnutí o žádosti o vydání předběžného opatření doručené úřadu dne 17. 11. 2018.“), či formulace petitu („Úřadu pro ochranu osobních údajů se přikazuje, rozhodnout do patnácti pracovních dnů od právní moci rozsudku o žalobcově Žádosti o vydání předběžného opatření doručeného úřadu dne 17. 11. 2018“). V žádném případě nebyla žaloba nejasná či rozporná. Stěžovatel tedy zvolil nesprávný postup pro ochranu svých práv (přiměřeně srovnej rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 1. 2014, č. j. 7 As 17/2013 - 24). Právě s ohledem na jednoznačnost žaloby v nyní posuzovaném případě nebylo na místě, aby městský soud stěžovatele vyzýval k doplnění žaloby či změně žalobního typu (srovnej rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 3. 2015, č. j. 1 As 153/2014 - 43).

[19] Městský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele proti nečinnosti žalovaného zamítl. Je třeba doplnit, že v posuzované věci nebyly splněny podmínky pro

její odmítnutí. Otázkou, kdy je nutné žalobu směřující proti nečinnosti správního orgánu odmítnout, a kdy je nutné přistoupit k meritornímu přezkumu a žalobu zamítnout, se zdejší soud zabýval v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 As 5/2008 - 164. V něm dospěl k závěru, že posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení. Na uvedené navázal zdejší soud i ve své další judikatuře (viz např. rozsudek č. j. 7 As 17/2013 - 24). Shodný názor zastává i odborná literatura (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol., *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. str. 665), dle které v případě, že žaloba na nečinnost obsahuje reálné připustitelné tvrzení, představuje posouzení nečinnosti otázku důvodnosti žaloby. Pouze pokud jednání popsané v žalobě zjevně nemůže např. s ohledem na svou povahu představovat nečinnost, je třeba tuto skutečnost posoudit jako nesplnění podmínky řízení. V nyní posuzovaném případě proto s ohledem na obsah žaloby městský soud správně přistoupil k jejímu meritornímu přezkumu a následnému zamítnutí, neboť žalobní tvrzení odpovídalo možné nečinnosti žalobce, a až při meritorním přezkumu bylo možné zjistit rozhodné skutečnosti.

[20] Z výše uvedeného pak vyplývá, že kasační námitky stěžovatele nemohou být důvodné. Stěžovateli nebyla upřena ochrana jeho základních práv a v žádném případě nemohlo dojít k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tím, že mu byla odepřena možnost podat rozklad proti potenciálnímu zamítavému rozhodnutí. Rovněž nemohlo být porušeno legitimní očekávání stěžovatele, neboť žádost stěžovatele se mýjela s rozhodovacími možnostmi žalovaného.

[21] Přestože sporné podání stěžovatele není správním řádem žádným způsobem předvídáno, považuje Nejvyšší správní soud za souladné s principy dobré správy (např. § 4 odst. 1 správního řádu), aby na ně žalovaný adekvátním způsobem reagoval a stěžovateli sdělil, jak na jeho podání nahlíží. Tomuto požadavku žalovaný dostal v rozhodnutí ze dne 24. 1. 2019, č. j. UOOU-09913/18-14, o rozkladu stěžovatele proti usnesení, jímž mu nebylo přiznáno účastenství v řízení. Zde se předsedkyně žalovaného k předmětné žádosti vyjádřila tak, že dle § 61 správního řádu je vyloučeno vydání předběžného opatření, kterým správní orgán sám sebe zaváže něčeho se zdržet, respektive něco činit. Zároveň uvedla, že podání stěžovatele považuje za nicotné. Stěžovateli se tak dostalo přiměřeného vysvětlení, proč o jeho žádosti nebylo rozhodnuto. Přestože by jistě bylo vhodnější, aby žalovaný na příslušné podání stěžovatele reagoval ještě před vydáním rozhodnutí o rozkladu samostatným přípisem, v němž by stěžovateli sdělil důvody, pro něž nelze jeho požadavku vyhovět, lze s ohledem na výše uvedené jeho postup akceptovat.

[22] K požadavku stěžovatele na předložení věci rozšířenému senátu z důvodu rozporné judikatury v otázce, zda rozhodnutí o předběžném opatření představuje rozhodnutí ve věci, uvádí zdejší soud následující. Jak bylo vysvětleno výše, žádost stěžovatele nemohla vést k vydání předběžného opatření ve smyslu § 61 správního řádu. Otázka, zda je rozhodnutí o předběžném opatření rozhodnutím ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., je tak pro posouzení věci irelevantní. Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015 - 37, přitom vyplývá, že jednou z podmínek pro aktivaci rozšířeného senátu je, aby předložená sporná otázka měla význam pro řešení věci, kterou předkládající senát má

pokračování

rozhodovat. Nelze tedy než uzavřít, že v posuzované věci není na místě předložit rozšířenému senátu ke sjednocení tvrzený judikatorní rozpor.

[23] 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.).

[24] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. ledna 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu