

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: a) **www.scio.cz, s. r. o.**, se sídlem Pobřežní 658/34, Praha 8, b) **Jihočeská ScioŠkola-základní škola, s. r. o.**, se sídlem Vančurova 2904, Tábor, oba zastoupeni Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, Karmelitská 529/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2019, č. j. 3 A 93/2018 - 44,

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 d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Městský soud zastavil shora specifikovaným usnesením řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, kterou žalobci podali v souvislosti s řízením o žádosti prvního žalobce o zápis druhého žalobce do školského rejstříku. Řízení bylo zastaveno s ohledem na zpětvzetí žaloby. Městský soud současně rozhodl o nákladech soudního řízení tak, že uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobcům tyto náklady ve výši 15 455 Kč ve stanovené lhůtě k rukám jejich právního zástupce. Výrok o nákladech řízení odůvodnil poukazem na § 60 odst. 3 s. ř. s. V řízení vzali žalobci žalobu zpět pro pozdější chování žalovaného. Proto žalobcům přiznal náhradu nákladů řízení.

II.

[2] Proti usnesení městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatel namítl, že mu nebyla doručena městským soudem žaloba v této věci. Prvním úkonem, kterým se stěžovatel dozvěděl o existenci sporu, bylo až usnesení soudu o zastavení řízení. Nemohl se proti žalobě řádně bránit. To považuje za vadu řízení mající za následek nezákonné rozhodnutí. Městský soud si rovněž nevyžádal správní spis, ze kterého by mohl usoudit na nedůvodnost podané žaloby.

[3] Stěžovatel rekapituloval v kasační stížnosti dosavadní průběh správního řízení. První žalobce podal žádost o zápis základní školy, jejíž činnost by vykonával dosud nezapsaný subjekt – žalobce 2, do rejstříku škol a školských zařízení s účinností od 1. 9. 2018. Žádost byla stěžovateli doručena dne 16. 11. 2017. Dne 30. 1. 2018 stěžovatel vyzval prvního žalobce k seznámení se s podklady podle § 36 odst. 3 správního řádu. Dne 9. 2. 2018 obdržel stěžovatel od zástupce prvního žalobce vyjádření k podkladům a dne 22. 2. 2018 byl stěžovateli doručen návrh na provedení důkazu – petice s názvem „Podpora vzniku Scioškoly v Táboře“. Téhož dne stěžovatel rozhodl o tom, že nezl. J. K. a spolek Rodiče pro Scioškolu v Táboře, kteří se domáhali účastenství v řízení, nejsou jeho účastníky. Dne 7. 3. 2018 stěžovatel obdržel podání označené jako žádost o vydání rozhodnutí o zápisu základní školy do rejstříku škol a dne 15. 3. 2018 oznámil účastníku přípisem, že shromáždil podklady pro rozhodnutí, vyzval jej k seznámení se s nimi, k čemuž stanovil pětidenní lhůtu. Současně obdržel od prvního žalobce urgenci k provedení zápisu. Dne 20. 3. 2018 se dostavila jeho zmocněnkyně k nahlédnutí do spisu a 23. 3. 2018 zaslal první žalobce vyjádření k podkladům rozhodnutí. Dne 27. 3. 2018 stěžovatel vyřídil podání ze dne 7. 3. 2018 a ze dne 15. 3. 2018 směřující proti nečinnosti stěžovatele a konečně dne 19. 4. 2018 vydal rozhodnutí, kterým žádost prvního žalobce zamítl.

[4] Podle stěžovatele je z průběhu správního řízení naprosto zřejmé, že na délku správního řízení měli vliv především samotní žalobci, kteří opakovaně doplňovali svá tvrzení a důkazy, s nimiž bylo nutné se v meritorním rozhodnutí vypořádat. Proto se nemohli dovolávat nečinnosti, jestliže ji sami způsobili. Nečinnostní žaloba, o které se stěžovatel dozvěděl až z usnesení o zastavení řízení, tak byla od počátku nedůvodná a měla být zamítnuta. Podání žaloby bylo od počátku zcela účelové. Právní závěr, že se řízení zastavuje pro zpětvzetí v důsledku pozdějšího chování stěžovatele je proto nesprávný. Proto je nezákonný i výrok o nákladech řízení.

[5] Protože nebyla stěžovateli doručena žaloba, nemohl ani napadnout žalobní legitimaci druhého žalobce. Nejednalo se totiž o právně existující subjekt, jak by plynulo z obchodního rejstříku. Tento subjekt rovněž nebyl ani účastníkem řízení správního řízení před stěžovatelem, neboť navrhovatelem je v tomto řízení právnická osoba vykonávající činnost školy nebo školského zařízení. V případě, že taková škola dosud nevznikla, je navrhovatelem její zřizovatel, zakladatel či jiná osoba, která je v souladu s právními předpisy oprávněna jednat za právnickou osobu do jejího vzniku. Proto druhému žalobci nelze přiznat náhradu nákladů řízení, resp. přiznat náhradu za oba žalobce.

[6] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel upozornil na značnou prodlevu mezi zpětvzetím kasační stížnosti a rozhodnutím o zastavení řízení s tím, že měl být řádně o tomto procesním úkonu vyrozuměn, aby se mohl adekvátně bránit. Řízení tak bylo zatíženo procesní vadou, která měla vliv na rozhodnutí, kterým bylo řízení ukončeno.

III.

[7] Žalobci navrhli zamítnutí kasační stížnosti. Kasační stížnost podle nich obsahuje shodnou argumentaci, kterou stěžovatel uplatnil již v předchozím řízení. Zákon ukládá stěžovateli povinnost rozhodnout ve lhůtě 90 dnů od podání žádosti, a to především kvůli

pokračování

potřebě včasné organizace přijímacího řízení, které na následující školní rok probíhá v dubnu. Nejzazší lhůta tedy marně uplynula dne 14. 2. 2018 a nebylo v ní o žádosti rozhodnuto. Již proto byl postup stěžovatele nezákonný. Žalobci se po uplynutí lhůty dostali do složité situace, neboť čelili dotazům rodičů, jejichž děti chtěly od příštího roku do školy nastoupit. Proto postup stěžovatele několikrát písemně i telefonicky urgovali. Proto podali vzhledem k blížícím se dubnovým termínům přijímacích zkoušek stížnost proti nečinnosti, kterou stěžovatel připsal ze dne 27. 3. 2018 odmítl. Přijímací řízení v dubnu 2018 kvůli nezákonným průtahům neproběhlo. Teprve 13. 4. 2018 (resp. k vypravení 19. 4. 2018) stěžovatel rozhodl o zamítnutí žádosti. Žalobci poukázali na to, že rozkladu, který proti zamítnutí žádosti podali, bylo ministrem vyhověno, avšak rovněž při nedodržení zákonných lhůt a stěžovatel byl nadále nečinný poté co mu byla věc vrácena. To vše s ohledem na blížící se začátek školního roku a nejistotu rodičů a dětí, jakou školu budou navštěvovat. Teprve tři pracovní dny před zahájením školního roku bylo rozhodnuto o zápisu druhého žalobce do školského rejstříku a současně uložena celá řada požadavků (nájemní a pracovní smlouvy pro provoz školy) v nesplnitelných lhůtách. To zcela rozvrátilo právní jistotu účastníků řízení i zájemců o výuku. To ve výsledku znemožnilo otevření školy od 1. 9. 2018.

[8] Žalobci nijak nemohli ovlivnit, jestli městský soud zaslal před zastavením řízení o žalobě žalobu stěžovateli. Nic to však nemění na tom, že ze strany stěžovatele v řízení nastaly protiprávní průtahy. Městský soud měl reakci žalobců na nečinnost ve správním řízení k dispozici při rozhodování o zastavení řízení. Znovu zopakovali, že z jejich strany nedošlo k jednání, kterým by způsobili nezákonné průtahy. Reagovali na výzvy stěžovatele a aktivně pomáhali s opatřováním všech podkladů pro řádné a včasné vydání rozhodnutí. Stěžovatel tak porušil nejen výslovnou lhůtu uvedenou v § 148 odst. 1 školského zákona, ale i základní zásady činnosti správního orgánu.

[9] Stěžovatel po celou dobu správního řízení jednal se druhým žalobcem jako s jeho účastníkem. Vyloučil z účastenství v řízení pouze rodiče a děti. Argument o absenci jeho aktivní žalobní legitimace je navíc lichý, protože podle § 127 občanského zákoníku lze za právnickou osobu jednat jejím jménem ještě před jejím vznikem.

IV.

[10] Ještě předtím, než mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k úvaze o důvodnosti kasační stížnosti, musel se zabývat její přípustností. Teprve pokud by byla kasační stížnost přípustná, měl by procesní prostor zabývat se v ní uplatněnými námitkami, a to i ve světle oponentury žalobců k nim.

[11] Podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud usnesením odmítne podaný návrh, jestliže byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. To platí přiměřeně podle § 120 s. ř. s. i v řízení o kasační stížnosti. Zásadní místo v recentní judikatuře Nejvyššího správního soudu v souvislostech projednávané věci zaujímá usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018 - 52, ústící do právní věty „žalovaný 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.“ Nejvyšší správní soud nepovažuje za potřebné podrobně

odkazovat na jednotlivé části odůvodnění, které je účastníkům řízení k dispozici na adrese www.nssoud.cz. Rovněž konstatovat, že výchozí procesní situace byla v uvedené věci obdobná. Kasační stížnost podával žalovaný správní orgán a mířila proti usnesení o zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby, spolu se souvisejícím výrokem o náhradě nákladů soudního řízení. Postačí proto připomenout, že rozšířený senát v souladu s § 17 s. ř. s. tímto usnesením sjednotil doposud ne zcela jednotnou judikaturu kasačního soudu k otázce přípustnosti kasační stížnosti směřující proti usnesení o zastavení řízení v důsledku zpětvzetí žaloby včetně souvisejícího rozhodnutí o nákladech řízení. Související výrok o nákladech řízení se v těchto případech opírá o § 60 odst. 3 věta druhá s. ř. s. a je odvislý od hypotézy, zda byla podaná žaloba vzata zpět pro pozdější chování žalovaného. To zřetelně rezonuje právě v případech rozhodování o žalobách na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., neboť tehdy nezřídka dochází k „procesní aktivitě“ žalovaného správního orgánu ve správním řízení až v reakci na podanou soudní žalobu.

[12] Rozšířený senát v citovaném usnesení jednoznačně setrval na koncepci tzv. subjektivní nepřipustnosti kasační stížnosti, která je podle jeho názoru přenositelná i do soudního řízení podle soudního řádu správního. Tuto koncepci s poukazem též na judikaturu Nejvyššího soudu vymezil Nejvyšší správní soud již v usnesení ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012 - 33, kde konstatoval, že „[s]ubjektivní přípustnost kasační stížnosti se však nevyčerpává 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, č. j. 1 Afj 133/2008-110).“

[13] Rozšířený senát byl konfrontován i s případy, kdy se stěžovatel nedomáhal toliko toho, že podaná žaloba měla být namísto zastavení řízení správně odmítnuta, ale v některých případech se domáhal i zamítnutí žaloby, tedy meritorního rozhodnutí o věci samé. Uzavřel však k tomu, že „pro posouzení oprávněnosti stěžovatele podat kasační stížnost není podstatné, jakého výsledku řízení před krajským soudem se dovolává (pokud vůbec), ale jaký výsledek je pro něj objektivně nejpriznivější.“ (odst. 44).

[14] Sjednocující rozhodnutí nepřisuzuje odlišné procesní důsledky jednotlivým variantám možného ukončení řízení před krajským soudem, pokud současně neznamenají odlišné vyhodnocení procesního úspěchu ve věci toho kterého z účastníků. V odst. 55 zdůrazňuje, že „relevantní újmu však nelze shledat ani v případě, kdy žaloba sice není zamítnuta (pro žalovaného obecně nejpriznivější možný výsledek každého soudního sporu), ale

pokračování

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.“ Konečně uzavírá, že „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.).“

[15] S poukazem na shora uvedené důvody proto Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než kasační stížnost stěžovatele s poukazem na § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítnout jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Nemohl se proto věcně zabývat námitkami stěžovatele souvisejícími s časovým průběhem správního řízení, jakož i tvrzeným pochybením městského soudu souvisejícím s tvrzenou prodlevou mezi podáním žaloby a rozhodováním o zastavení řízení. Věcnému posouzení totiž předchází úvaha o přípustnosti kasační stížnosti, kterou Nejvyšší správní soud na podkladech aktuální judikatury učinil.

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

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

V Brně dne 15. června 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu