



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Cannabis is The Cure, z. s.**, se sídlem Přichystalova 180/14, Olomouc, zast. Mgr. Davidem Macháčkem, advokátem se sídlem T. G. Masaryka 108, Kladno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2020, č. j. 14 A 124/2019 - 67,

t a k t o:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2020, č. j. 14 A 124/2019 - 67, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci a rozhodnutí městského soudu

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného.

[2] V napadeném usnesení městský soud uvedl, že se stěžovatel v části žaloby domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v tom, že žalovaný nerozhodl o žádosti o informace ze dne 20. 5. 2016, evidované pod číslem MZDRX00UUNOV. Rozsudkem ze dne 20. 7. 2017, č. j. 8 A 127/2016 - 390, však městský soud již žalovanému přikázal o této žádosti stěžovatele o informace rozhodnout ve lhůtě 15 dnů. Jelikož byla dána totožnost účastníků řízení a totožnost předmětu řízení, jednalo se o totožnou věc ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Současně městský soud uvedl, že v části žaloby, ve které se stěžovatel domáhal uložení povinnosti žalovanému poskytnout konkrétní informace, se jedná o nepřipustný návrh. V řízení o ochraně proti nečinnosti je totiž soud oprávněn uložit správnímu orgánu pouze povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, není však oprávněn

zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí určitého obsahu, tj. k tomu, jak konkrétně by měl být činný, a jaké konkrétní informace by tak měl stěžovateli poskytnout. Z výše uvedených důvodů městský soud žalobu stěžovatele s odkazem na § 46 odst. 1 s. ř. s. odmítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Usnesení městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, ve které namítal, že se městský soud nijak blíže neseznámil s předmětným spisem a žádostí o informace v projednávané věci. Rozsudkem ze dne 20. 7. 2017, č. j. 8 A 127/2016 - 390, na který městský soud odkazoval, nebylo žalovanému přikázáno poskytnout informace „o doložení odůvodnění stanovení limitu THC v konopí v zákoně o NL stran ohrožení veřejného zdraví – viz *petit*, bod 3.1. a 3.2.“, jak požadoval v *petitu* žaloby. Městský soud proto vyhodnotil žádost stěžovatele chybně jako totožnou. Jeho postupem tak došlo k odepření spravedlnosti.

[4] Dne 12. 5. 2020 doručil stěžovatel zdejšímu soudu podání nazvané „*doplnění kasační stížnosti*“, v tomto podání však pouze odkazoval na přílohy k němu připojené. Dne 1. 7. 2020 doručil stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu další „*doplnění kasační stížnosti*“, ve kterém opětovně odkázal na přiložené přílohy. S ohledem na rozhodnutí městského soudu, jakož i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci však nepovažuje zdejší soud za nezbytné obsah těchto příloh podrobně rekapitulovat.

[5] Žalovaný na přípisy Nejvyššího správního soudu nijak nereagoval a ke kasační stížnosti se nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Jelikož stěžovatel napadl kasační stížností usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti proto musí stěžovatel tvrdit nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tj. nezákonnost napadeného usnesení. Právě to přitom stěžovatel činil i v nyní projednávané věci. Podstatou kasační stížnosti je tedy otázka zákonnosti napadeného usnesení městského soudu.

[9] Z obsahu spisu městského soudu je zřejmé, že po obdržení žaloby stěžovatele postupoval městský soud zcela standardně, tj. vykonával běžnou předrozsudkovou agendu. V rámci tohoto postupu zaslal žalovanému dne 22. 8. 2019 výzvu, aby do jednoho měsíce ode dne doručení výzvy předložil soudu své vyjádření k žalobě a spisový materiál v dané věci (č. l. 22). Na tuto výzvu však žalovaný správní orgán nereagoval. Následně dne

pokračování

22. 10. 2019 zaslal městský soud žalovanému další výzvu (urgenci) k vyjádření a předložení spisu, tentokrát ve lhůtě dvou týdnů od jejího doručení (č. l. 27). Žalovaný opětovně nereagoval. Dne 3. 12. 2019 zaslal městský soud žalovanému další výzvu (II. urgenci) k předložení vyjádření k žalobě a spisového materiálu, opět ve lhůtě dvou týdnů (č. l. 31). Jelikož žalovaný ani na tuto třetí výzvu nereagoval, opakoval se postup městského soudu ještě jednou – celkově již počtvrté; dne 10. 2. 2020 zaslal městský soud žalovanému další výzvu (III. urgenci) k předložení spisu a vyjádření k žalobě (č. l. 32). Dne 9. 2. 2020 přitom městský soud obdržel od stěžovatele návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu, u něhož dochází k průtahům v řízení – konkrétně se stěžovatele dožadoval toho, aby mu bylo zasláno vyjádření žalovaného k žalobě. Dne 20. 2. 2020 zaslal městský soud stěžovateli informaci, v níž mu sdělil, že jeho návrh na určení lhůty nebude předložen Nejvyššímu správnímu soudu, neboť v souladu s § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, hodlá provést navrhovaný procesní úkon ve lhůtě 30 dnů. Následně dne 9. 3. 2020, aniž by městský soud od žalovaného jeho vyjádření k žalobě a správní spis obdržel (natož jej zaslal stěžovateli, jak požadoval), žalobu odmítl. V tomto postupu městského soudu shledal Nejvyšší správní soud zrušovací důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; viz dále.

[10] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128, uvedl, že nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluku ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky.

[11] V nyní projednávané věci odmítl městský soud žalobu stěžovatele z části proto, že o téže věci již jednou rozhodl, a to i přes to, že od žalovaného správního orgánu neobdržel správní spis. Závěry o totožnosti účastníků a předmětu řízení učinil z obsahu žaloby v nyní projednávané věci a z rozsudku městského soudu ze dne 20. 7. 2017, č. j. 8 A 127/2016 - 390. Přestože žaloba stěžovatele obsahuje odkaz na žádost o informace ze dne 20. 5. 2016 (evidovanou pod č. MZDRX00UUNOV), přičemž rozsudek č. j. 8 A 127/2016 - 390 se týkal právě nečinnosti žalovaného ve vztahu k této žádosti, neboť ten o této žádosti v době rozhodování městského soudu dosud nerozhodl, z obsahu žaloby má Nejvyšší správní soud o totožnosti předmětu řízení zásadní pochybnost.

[12] Žaloba obsahuje (mimo velkého množství nesrozumitelných odkazů na nejrůznější přílohy, které stěžovatel k žalobě doložil) ve své části II. nazvané „*návrhy rozhodnutí*“ několik bodů, ze kterých lze usuzovat, čeho se stěžovatel podanou žádostí o informace domáhal. Z petitu žaloby vyplývá, že požadoval informace zejm. o účinnosti a rizikovitosti látky THC obsažené v konopí; o tom, v jakých předpisech a mezinárodních smlouvách je obsažen „*sankční limit v konopí max. do 0,3 % THC*“; požadoval také doložení odborných studií, ze kterých by případná terapeutická neúčinnost konopí vyplynula apod. Požadované informace se tedy týkaly převážně významu a účinků látky THC a podkladů, které se k těmto informacím vztahují.

[13] Na druhou stranu rozsudek, ze kterého o totožnosti předmětu řízení městský soud usuzoval (tj. rozsudek městského soudu ze dne 20. 7. 2017, č. j. 8 A 127/2016 - 390), se týkal celkem tří žádostí o informace, přičemž jak uvedl sám městský soud: „[p]rvní se týkala rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví, které bylo vydáno z příkazu ministra zdravotnictví ze dne 6. 6. 2014, č. j. MZDR 27796/2014-2/PRO a jež mělo být žalobci zasláno. Žalobce zde žádal o sdělení, a) jaké konkrétní zákonné překážky brání zaslání rozhodnutí MZ, a b) pokud úkonu nice nebrání, rozhodnutí zašlete. Druhá žádost se vztahovala k vyřízení žádosti o informace ze dne 2. 1. 2006, vztahující se k mylnému názoru justice, že konopí je chemický prekursor a nařízení ES o prekurech bylo transponováno do ZoNL, aby NS v rozporu se zákonem a mezinárodními úmluvami a judikaturou opakovaně nepoložil předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, viz rozhodnutí č. j. II. ÚS 664/12, IV. ÚS 4859/12, II. ÚS 1311/13, II. ÚS 289/14, I. ÚS 2431/15, II. ÚS 3196/15 a III. ÚS 396/2016, evidované elektronickou podatelnou žalovaného ode dne 4. 1. 2016 pod č. j. MZDRX00SUUC4. Zde žalobce žádal o sdělení, a) jaké konkrétní zákonné překážky brání vydání a zaslání rozhodnutí MZ, b) pokud úkonu nic nebrání, rozhodnutí zašlete. Konečně třetí žádost se týkala poskytnutí informací podle žádosti ze dne 26. 4. 2016 ohledně výzkumu konopných drog, které každý rok ČR hlásí poradním orgánům OSN. Žalobce v této věci žádal, aby mu bylo sděleno: a) Na základě jakých konkrétních zákonných ustanovení a b) s jakými sledovanými parametry kvality konopných drog (jako např. dle vyhlášky č. 221/2013 Sb. nebo její novelizace vyhláškou č. 236/2015 Sb.) a c) kým konkrétním kontrolované na jednotlivé parametry kvality (čili kterými institucemi, vyjmenujte dle sledovaných parametrů) a d) čísla oprávnění a data vydání licencí MZ ČR vydaných těmito institucím k výrobě a kontrole konopných drog od 1. 5. 2004, e) na jakých konkrétních pracovištích a s jakými výsledky výzkumu (zašlete odkazy na studie) byl výzkum po vstupu do EU dne 1. 5. 2004 prováděn s cca 50 kilogramy konopných drog k léčbě, které každý rok ČR v objemu cca 50 kg hlásí ke spotřebě kontrolním orgánům OSN. Dále zda f) od 1. 5. 2004 a na základě jakého konkrétního ustanovení jakého zákona šlo občanům MZ vydat potřebné povolení - licenci dovést a zpracovat konopné drogy z jiné členské země EU nebo USA a zda g) povolení – licenci k dovozu, převozu a především zpracování konopných drog na léčiva šlo po vstupu do EU vydat občanu – fyzické osobě, nebo jen právnické osobě a zda h) bylo někdy (uved'te č. j., kdy a komu) takové oprávnění (licence) vydáno.“ Z těchto informací tak podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dojít k nezpochybnitelnému závěru, že se jednalo o totožnou žádost o informace jako v nyní projednávané věci.

[14] Současně Nejvyšší správní soud připomíná, že o totožnosti předmětu řízení není možné usuzovat jen a pouze z obsahu žaloby. Totožnost věci je v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dána totožností účastníků a požadavkem uložení shodné povinnosti žalovanému jako v řízení již dříve ukončeném vydáním pravomocného rozsudku; srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 5. 2006, č. j. 3 As 8/2005 - 52. Tento závěr přitom musí být postaven najisto. Ze spisu městského soudu, který má Nejvyšší správní soud k dispozici, však toto ověřit nelze. Tyto skutečnosti nelze dovodit ani z příloh, které stěžovatel k žalobě městskému soudu doložil.

[15] Jelikož městský soud žalobu odmítl, aniž by měl k dispozici od žalovaného správní spis, je nutné uzavřít, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů, neboť městský soud odmítl žalobu pro totožnost věci, ačkoliv rozhodné skutečnosti pro tento závěr nezjistil; srov. výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 2/2015 - 128. Ze stejného důvodu proto nemohl ani Nejvyšší správní soud závěry městského soudu ověřit. V dalším řízení proto bude úkolem městského soudu znovu

pokračování

vyzvat žalovaného k předložení správního spisu. Nebude-li reagovat na výzvy soudu a současně věc nebude možné vyřídit jinak, bude zcela namístě využít institutu pořádkové pokuty podle § 44 odst. 1 s. ř. s., která může být ukládána také opakovaně.

[16] Jde-li o další důvod odmítnutí žaloby, kterou se stěžovatel domáhal uložení povinnosti žalovanému poskytnout konkrétní informace, ani zde důvod pro odmítnutí žaloby neobstojí, resp. ho lze považovat minimálně za předčasný. Městský soud si musí především ujasnit, o jaký žalobní typ se v nyní posuzovaném případě jedná. Je přitom vázán zákonem, který stanoví způsob poskytnutí ochrany (tj. volbu příslušného typu řízení v rámci hlavy druhé části třetí s. ř. s.), nikoli označením tohoto typu v žalobě. V rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že pro účely určení žalobního typu je třeba žalobu posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný petit žaloby. Obdobný závěr Nejvyšší správní soud učinil již dříve v rozsudku ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, č. 670/2005 Sb. NSS, v němž uvedl, že „soud rozhoduje o návrhu, jaký žalobce učiní, a ten je dán petitem a jemu odpovídající věcnou argumentací“.

[17] Stěžovatel svůj návrh označil jako „žalobu na nečinnost“, na druhou stranu z poněkud nepřehledného petitu nelze jednoznačně určit, že by navrhoval, aby městský soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, jak je to typické právě v případě nečinnostní žaloby (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Z petitu je možné dovodit, že stěžovatel navrhoval, aby městský soud uložil žalovanému povinnost poskytnout konkrétní informace; to ovšem v případě nečinnostní žaloby není možné, jak správně konstatoval městský soud. Nicméně za takové situace nemohl žalobu odmítnout jako nepřípustnou, nýbrž byl povinen nejprve postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odstranit vadu podání stěžovatele spočívající v nastíněném rozporu mezi obsahem žaloby a navrženým petitem. Jinými slovy, městský soud měl stěžovatele vyzvat, aby odstranil zmiňovanou vadu žaloby a upřesnil, čeho se touto žalobou vlastně domáhá. Teprve pokud by stěžovatel na výzvu městského soudu neupřesnil a nedoplnil svoji žalobu, byl by městský soud oprávněn ji odmítnout dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Není-li postaveno najisto, čeho se žalobce – stěžovatel žalobou domáhá, a soud přesto ve věci rozhodne, zatíží tím své řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aps 2/2009 - 197).

[18] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že ani na jeho výzvu žalovaný správní orgán žádosti o předložení správního spisu nevyhověl. Zvažoval proto postup ve smyslu § 44 s. ř. s., tedy uložení pořádkové pokuty. Od jejího uložení však nakonec ustoupil, neboť je to primárně městský soud, který byl povinen správní spis od žalovaného získat. Úkolem Nejvyššího správního soudu není nahrazovat činnost krajských soudů (resp. městského soudu), proto napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, napadené usnesení městského soudu proto s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[20] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Městský soud v novém rozhodnutí o věci rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

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

V Brně dne 10. července 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu