

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **R. A.**, zast. Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem, se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2021, č. j. 6 A 152/2019 - 84,

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 :

I.

[1] Žalobce se žalobou podanou dne 4. 8. 2016 domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Jelikož měl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) za to, že žaloba není způsobilá věcného projednání a neobsahuje veškeré zákonem stanovené náležitosti, vyzval žalobce k jejímu doplnění a odstranění vad postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Současně žalobce poučil o svém náhledu na to, kdo by měl být v souzené věci označen jako žalovaný. Na to žalobce v souladu s tímto náhledem městského soudu označil za žalovaného Policii České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy. K žalobnímu žádání doplnil, že žalovaný se ode dne 25. 8. 2015, kdy byl žalobce zproštěn obžaloby v trestním řízení, jež proti němu bylo vedeno (u Městského soudu pod sp. zn. 47 T 2/2012), dopouští nezákonného zásahu, jelikož jeho osobní údaje získané v souvislosti s tímto trestním řízením stále vede a uchovává v databázích Policie České republiky. Žalobce se tudíž domáhal, aby městský soud zakázal žalovanému pokračovat v tomto nezákonném zásahu a aby mu uložil povinnost do 15 dnů od právní moci rozsudku zlikvidovat jeho srovnávací vzorek DNA a odstranit profil DNA z něj získaný z Národní databáze DNA a všech dalších databází Policie České republiky, odstranit jeho obrazové snímky a daktyloskopickou kartu získané bukláním stěrem, sejmutím daktyloskopických otisků a fotografováním ze všech databází a spisů Policie České republiky, které o něm Policie České republiky i nadále zpracovává a eviduje v souvislosti s trestním řízením vedeným u žalovaného pod sp. zn. KRPA-876/TČ-2011-000072.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) řízení zastavil pro zpětvzetí žaloby podle § 47 písm. a) s. ř. s. Žalobce ve zpětvzetí uvedl, že dne 24. 5. 2017 došlo k likvidaci požadovaných osobních údajů, ačkoliv k tomu mělo dojít z úřední povinnosti bezodkladně poté, co byl zproštěn obžaloby (dne 25. 8. 2015). S ohledem na uvedené městský soud v napadeném usnesení ve výroku o nákladech řízení žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náklady řízení o žalobě v celkové výši 12.342 Kč k rukám jeho zástupce. Tento výrok městský soud odůvodnil tím, že k odstranění tvrzeného nezákonného zásahu došlo v příčinné souvislosti s podanou žalobou, avšak až po jejím podání. Tudíž ke zpětvzetí žaloby došlo pro pozdější chování žalovaného. Městský soud proto shledal při rozhodování o nákladech řízení předpoklady pro aplikaci § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s.

II.

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému usnesení kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatel v obsáhlé kasační stížnosti, v níž podrobně rekapituluje průběh předchozího řízení a obsáhle též cituje ze žaloby, svého vyjádření k ní v řízení před městským soudem, ale i z napadeného usnesení, namítá, že napadené usnesení je nezákonné z důvodu nesprávného právního posouzení věci a také pro vady řízení před městským soudem.

[5] Podle stěžovatelova mínění je žaloba především opožděná. Žalobce se o nezákonném zásahu dozvěděl nejpozději dne 25. 8. 2015. Jelikož podle § 82 s. ř. s. musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu a zmeškání této lhůty nelze prominout, měla být žaloba odmítnuta pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[6] Stěžovatel má také za to, že žaloba je nepřípustná podle § 85 s. ř. s. Žalobce se totiž mohl domáhat případné nápravy jinými prostředky, v daném případě žádostí o likvidaci osobních údajů podle § 21 odst. 1 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve spojení s § 83 odst. 2 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon č. 273/2008 Sb.“). Ostatně takto také Policejní prezidium České republiky (dále jen „policejní prezidium“) a Ministerstvo vnitra posoudily žalobcovu podání, které již dříve uplatnil v souvislosti s podáním žaloby na zadostiučinění, jejíž byl tento požadavek součástí. S ohledem na tuto žádost také policejní prezidium sdělením ze dne 13. 6. 2017, č. j. PPR-13964-1/ČJ-2017-990115, žalobci oznámilo, že požadované osobní údaje dne 24. 5. 2017 zlikvidovalo. Sdělení bylo žalobci oznámeno dne 30. 6. 2017. Z toho stěžovatel dovozuje, že i kdyby byl tvrzený zásah nezákonný, žalobce se domáhal žalobou uložení povinnosti, již soud uložit nemůže. Nadto proti sdělení policejního prezidia o tom, jak byla vyřízena žádost o likvidaci požadovaných osobních údajů, bylo možno se bránit žalobou proti rozhodnutí. To dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 49/2018 - 50. Bylo-li by policejní prezidium nečinné, mohl se žalobce bránit nečinnostní žalobou. I z toho je zjevné, že žalobce měl jiné prostředky ochrany, zásahová žaloba představuje pouze subsidiární prostředek ochrany.

pokračování

[7] Nakonec stěžovatel namítá, že si městský soud učinil nesprávný úsudek o jeho pasivní legitimaci. Stěžovatel poukazuje na příslušná ustanovení zákona č. 273/2008 Sb. (zejména § 6 až §8, jakož i § 83) a upozorňuje na to, že z obsahu žaloby vyplývá, že žalobce měl na mysli uložit požadované povinnosti Policii České republiky jako celku, nikoliv její organizační složce, Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy. Pasivně legitimovaným podle § 83 zákona č. 273/2008 Sb. mělo být policejní prezidium, a městský soud měl i z tohoto důvodu dovodit nedostatek v podmínkách řízení, který nelze odstranit a v řízení se stěžovatelem jako žalovaným nepokračovat. Podle stěžovatele městský soud ztotožňuje Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy a policejní prezidium, což představuje vadu řízení, která je neodstranitelná. V důsledku tohoto pochybení také městský soud nesprávně rozhodl o nákladech řízení.

[8] Stěžovatel upozorňuje i na skutečnost, že žalobce v podání ze dne 30. 10. 2019 tvrdil, že důvody pro vedení řízení o žalobě trvají, což však neodpovídalo skutečnosti. Sám žalobce totiž také uvedl, že žalovaný údajně plnil již dne 24. 5. 2017. Městský soud nezohlednil ani to, že celé řízení bylo původně vedeno o zcela jiném nároku a vůči odlišným subjektům (žalobce zahájil řízení žalobou podanou u Obvodního soudu pro Prahu 5 proti Ministerstvu spravedlnosti s požadavkem na poskytnutí zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve výši 5.000.000 Kč, na omluvu a vyslovení porušení žalobcových základních práv a také s požadavkem na likvidaci osobních údajů získaných a zpracovávaných v souvislosti s trestním řízením – poznámka kasačního soudu). Tím, kdo v daném případě plnil, bylo policejní prezidium, které jediné mělo kompetenci požadovanou likvidaci osobních údajů provést.

[9] Stěžovatel shrnuje, že v důsledku uvedených pochybení městský soud nesprávně rozhodl o nákladech řízení. Tyto by nebyly stěžovateli dány k úhradě, pokud by městský soud žalobu posoudil jako opožděnou, resp. pokud by zohlednil, že stěžovatel nebyl subjektem pasivně legitimovaným. Vytýkaná pochybení podle stěžovatele zakládají i nepřezkoumatelnost napadeného usnesení.

III.

[10] Žalobce namítá, že kasační stížnost je nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. Přestože jí stěžovatel napadá oba výroky napadeného usnesení (o zastavení řízení a o nákladech řízení), proti výroku o zastavení řízení, který je i ve prospěch stěžovatele, se stěžovatel nemůže kasační stížností bránit. Jeho kasační stížnost je tak uplatňována fakticky proti výroku o nákladech řízení. Nepřipustnost takové kasační stížnosti dovodil kasační soud například v usnesení ze dne 23. 5. 2019, č. j. 8 As 406/2018 - 36. Žalobce z uvedeného důvodu považuje veškerou argumentaci týkající se merita věci za nevýznamnou a navrhuje kasační stížnost odmítnout.

IV.

[11] Nejvyšší správní soud předepisuje, že je-li napadáno usnesení o zastavení řízení nebo o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V takovém případě je kasační soud oprávněn posuzovat pouze to, zda byly v řízení o žalobě splněny podmínky pro zvolený postup soudu (zde zastavení řízení), naopak není oprávněn přezkoumávat meritum věci.

[12] Kasační soud v souzené věci předesílá, že otázkou, zda je žalovaný správní orgán oprávněn napadat usnesení o zastavení řízení kasační stížností, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018 - 52. Jeho závěry je přitom čtvrtý senát vázán.

[13] Rozšířený senát v odst. [60] zmíněného usnesení č. j. 9 Afs 271/2018 - 52, dovodil, že „[ž]alovaný 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.“

[14] Uvedený závěr rozšířený senát mimo jiné odůvodnil tím, že:

„[49] (...) „V soudním řízení správním je žalovaným správní orgán, který byl v dané věci vykonavatelem veřejné moci. Z tohoto důvodu nehájí v řízení před správním soudem svá (subjektivní) práva, jeho úkolem je obhájit zde zákonnost žalobou napadeného aktu (případně, jako v nyní posuzované věci, obhájit, že nebyl nečinný). I správní orgán jako účastník řízení před krajským soudem však mohl utrpět újmu, o níž hovoří civilní judikatura. I u takového žalovaného pak lze poměřit nejpříznivější výsledek, který pro něj krajský soud mohl založit svým rozhodnutím, s výsledkem, který svým rozhodnutím skutečně založil.“

[50] Taková újma typicky nevzniká v případech procesních rozhodnutí krajského soudu, vztahujících se výlučně k právům (zpravidla procesnímu postavení) jiného účastníka řízení (žalobce, osoby zúčastněné na řízení). I pokud je kasační stížnost proti takovému rozhodnutí krajského soudu (objektivně) přípustná (např. usnesení o ustanovení zástupce nebo osvobození od soudních poplatků), může ji podat jen ten z účastníků řízení, jemuž je takové rozhodnutí způsobilo zasáhnout do jeho právního postavení. Ostatních účastníků se takové rozhodnutí týká jen zprostředkovaně (např. tím, že řízení bude díky osvobození od soudních poplatků či ustanovení zástupce vůbec pokračovat, zatímco bez něj by skončilo procesně – a zpravidla dříve).

[51] Relevantní újmu však nelze shledat ani v případě, kdy žaloba sice není zamítnuta (pro žalovaného obecně nejpříznivější možný výsledek každého soudního sporu), ale 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. Stejně jako v případě rozhodování soudů v občanském soudním řízení (viz právě věc sp. zn. 2 Cdon 1363/96), nelze ani v soudním řízení správním nalézt žádný právně relevantní rozdíl mezi výsledkem pro žalovaného ideálním a dosaženým. Morální satisfakce typu „udělali jste to dobře“ v odůvodnění zamítavého rozsudku takový rozdíl netvoří.

[52] Pomine-li rozšířený senát možnost úspěchu v části žalobního nároku, lze ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu, jímž se řízení končí, rozlišit z pohledu žalovaného v zásadě jen dvě právně rozdílné situace: žalobě (a) bude vyhověno, nebo (b) nikoliv.

[53] Bude-li žalobě vyhověno, v závislosti na žalobním typu to vyvolá určité právní účinky ve sféře žalovaného správního orgánu. Jeho rozhodnutí či opatření obecné povahy bude zrušeno (§ 78 odst. 1, resp. § 101d odst. 2 s. ř. s.), bude mu nařízeno vydat rozhodnutí ve věci nebo

pokračování

osvědčení (§ 81 odst. 2 s. ř. s.) anebo bude vyslovena nezákonnost zásahu, případně uloženo zdržet se jeho pokračování a obnovení stavu před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). V každém případě bude muset správní orgán nějak následně konat, a to vázán jednak výrokem, jednak závazným právním názorem soudu. Výjimka v podobě čistě deklaratorního výroku o nezákonnosti zásahu, pokynu či donucení správního orgánu svědčí spíše o specifčnosti tohoto žalobního (sub)typu, než že by zpochybňovala výše uvedené.

[54] Oproti tomu, nevyhoví-li soud žalobě – ať již z důvodů procesních nebo meritorních, z pohledu žalovaného správního orgánu se z právního hlediska neděje nic. A to bez ohledu na to, jak přesně takové řízení skončilo. Jistou, zcela specifickou výjimku by mohlo představovat zastavení řízení z důvodu uspokojení navrhovatele (§ 47 písm. b) s. ř. s.), které by mohlo mít s ohledem na § 62 odst. 5 s. ř. s. účinky mimo jiné i na rozhodovací či jinou činnost žalovaného správního orgánu.

[55] 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.). Rozšířený senát sice (v již citované věci KOPPA) přisvědčil přípustnosti kasační námitky proti výroku rozhodnutí krajského soudu např. o náhradě nákladů řízení, podanou souběžně s alespoň jednou kasační námitkou směřující proti rozhodnutí v meritu věci, přípustnost napadení výroku o nákladech řízení však podmínil přípustností alespoň jedné meritorní námitky.

[56] Nelze-li připustit přezkum rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení bez přípustné kasační námitky proti výroku v meritu věci, není ani možné uznat tvrzenou újmu plynoucí z výroku o nákladech řízení jako relevantní újmu pro posouzení přípustnosti kasační stížnosti jako takové.

(...)

[59] Pro případné odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je podstatné, zda lze závěr o neoprávněnosti stěžovatele učinit již ze samotného (úplného) návrhu, v posuzované věci kasační stížnosti, bez zevrubného zkoumání soudního či dokonce správního spisu. Neoprávněnost žalovaného správního orgánu brojit kasační stížností např. proti usnesení krajského soudu o zastavení soudního řízení ve smyslu výše uvedených závěrů je pak zjevná dostatečně a okamžitě. Dokonce může být zjevnější než v případě stěžovatele, který o sobě tvrdí, že byl (měl být) osobou zúčastněnou na řízení, ale krajský soud s ním takto nejednal.“

[15] Obdobně je tomu i v nyní souzené věci. Stěžovatel napadá kasační stížností usnesení městského soudu o zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby. Shora citované závěry rozšířeného senátu jsou tak plně použitelné. Stěžovatel v kasační stížnosti nezákonnost napadeného usnesení spojuje s tím, že žaloba měla být odmítnuta jako opožděná, popř. nepřípustná, a také pro nedostatek v podmínkách řízení, jež podle stěžovatele spočívají v nedostatku jeho pasivní legitimace. To vše má podle stěžovatele v konečném důsledku odraz právě ve výroku o nákladech řízení. V případě zpětvzetí žaloby však krajský soud

nemá jinou možnost, než podle § 47 písm. a) s. ř. s. řízení zastavit, tudíž výrok napadeného usnesení o tomto návrhu by nemohl být jiný.

[16] Jinými slovy, řízení o kasační stížnosti nemůže pro stěžovatele skončit příznivěji. Pro posouzení příznivějšího výsledku řízení o kasační stížnosti je přitom nerozhodná otázka náhrady nákladů řízení (viz odst. [55] citovaného usnesení rozšířeného senátu). Výrok o nákladech řízení je výrokem akcesorickým a samostatně jej kasační stížností ani napadnout nelze (§ 104 odst. 2 s. ř. s.).

[17] K námitkám stěžovatele, že městský soud měl žalobu odmítnout buď jako opožděnou, nebo jako nepřipustnou, popř. pro nedostatek podmínek řízení (z důvodu nedostatku pasivní legitimace stěžovatele). Nejvyšší správní soud dále dodává, že pokud žalobce učiní v řízení dispoziční úkon, kterým je zpětvzetí, nezabývá se správní soud již žádnými dalšími otázkami. Například v rozsudku ze dne 24. 10. 2012, č. j. 6 Ads 116/2012 - 37, kasační soud vyslovil, že „řízení o správní žalobě je ovládáno dispoziční zásadou, která znamená tolik, že navrhovatel (zde žalobkyně) může disponovat řízením nebo jeho předmětem a může tedy i vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl (ustanovení § 37 odst. 4 s. ř. s.); je-li na vůli a iniciativě žalobkyně, zda se žalobou bude v řízení před správními soudy domáhat ochrany svých veřejných subjektivních práv, pak uvedená zásada znamená rovněž právo svým procesním úkonem vzdát se takové ochrany. Vezme-li žalobkyně zpět svůj návrh, soudu nezbyvá, než řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s. zastavit. Zpětvzetím již u soudu není návrh, o kterém by soud měl jakkoliv rozhodnout, proto již není rozhodné, zda se jednalo o návrh přípustný či nepřipustný. Lze tedy shrnout, že zpětvzetí návrhu a následné zastavení řízení, které je vyjádřením zmíněné dispoziční zásady, konzumuje podaný návrh jako celek a jakékoli další okolnosti, které by mohly znamenat nepřipustnost návrhu a vést k jeho následnému odmítnutí, jsou irelevantní.“ (zvýraznění přidáno).

[18] Jedná-li se o otázku pasivní legitimace stěžovatele, nutno dodat, že žalobce označil žalovaným nynějšího stěžovatele v návaznosti na poučení městského soudu. Otázkou nedostatku věcné pasivní legitimace stěžovatele by se městský soud v řízení o žalobě byl povinen zabývat teprve v rámci jejího meritorního posouzení. Pokud by městský soud věcnou pasivní legitimaci stěžovatele při meritorním přezkumu nedovodil, muselo by to vést k zamítnutí žaloby, nikoliv jejímu odmítnutí. Věcná pasivní legitimace totiž není otázkou posouzení podmínek řízení, ale je součástí posouzení věci samé. Tudíž ani uvedená stížnostní argumentace není nyní relevantní. Městský soud v souzeném případě bez věcného posouzení žalobních námitek řízení zastavil. S ohledem na dispozitivní úkon žalobce, jímž bylo zpětvzetí žaloby, městský soud k posouzení merita věci přistoupit nemohl.

[19] Stěžovateli je třeba přisvědčit, že úvahu o tom, zda právě žalovaný byl tím, kdy provedl požadovanou likvidaci osobních údajů žalobce, měl městský soud učinit i v rámci posouzení otázky nákladů řízení v souvislosti se zastavením řízení pro zpětvzetí žaloby. Jak však již výše kasační soud uvedl, náklady řízení nemohou být samostatným předmětem kasačního přezkumu (§ 104 odst. 2 s. ř. s.) a kasační soud se uvedenými argumenty stěžovatele (nesprávném posouzení věcné pasivní legitimace) nemůže nyní zabývat proto, že v daném případě je z výše uvedených důvodů kasační stížnost podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

pokračování

V.

[20] Nejvyšší správní soud tudíž z důvodů výše uvedených kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, neboť ji podala osoba k tomu zjevně neoprávněná.

[21] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 3, větou první, s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona, podle nichž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, pokud byla kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně dne 16. dubna 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu