



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **PRAGON, s. r. o.**, se sídlem Imrychova 883/9, Praha 4, zastoupená JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem se sídlem Záhřebská 562/41, Praha 2 (dříve Nádražní 344/23, Praha 5), proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného spočívající v nezahájení řízení a nevydání rozhodnutí o předžalobní výzvě ze dne 20. 5. 2021, o kasačních stížnostech žalobkyně a stěžovatelů b) "**HABEAS CORPUS**", spolek, a c) **Unie příznivců Tradiční čínské medicíny, spolek**, oba se sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9, oba zastoupení JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem se sídlem Záhřebská 562/41, Praha 2 (dříve Nádražní 344/23, Praha 5), proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2023, čj. 17 A 74/2023-87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobkyně.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti žalobkyně **nepřiznává.**
- IV. Kasační stížnost stěžovatele b) **se odmítá.**
- V. Kasační stížnost stěžovatele c) **se odmítá.**
- VI. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech stěžovatelů b) a c).
- VII. Stěžovateli b) **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Petra Folprechta, advokáta.

- VIII. Stěžovateli c) **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Petra Folprechta, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobou původně podanou u Obvodního soudu pro Prahu 2 a později vedenou u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 17 A 32/2022, se žalobkyně, po jejím doplnění na výzvu městského soudu k upřesnění žalobního typu, domáhala na základě týchž skutkových tvrzení jak ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, tak i ochrany proti nečinnosti žalovaného.

[2] Městský soud proto usnesením z 5. 4. 2023, čj. 17 A 32/2022-104, vyloučil podle § 39 odst. 2 s. ř. s. žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného k samostatnému projednání, jež byla městským soudem odmítnuta nyní napadeným usnesením.

[3] Vyloučenou žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného se žalobkyně domáhala, aby soud

- uložil žalovanému povinnost ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku zahájit řádné řízení o předžalobní výzvě žalobkyně a osob, které žalobkyně označuje jako osoby zúčastněné na řízení, z 20. 5. 2021, doručené žalovanému 21. 5. 2021, vedené u žalovaného pod sp. zn. MZDR 25133/2020 2/OVZ, a
- uložil žalovanému povinnost ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozsudku vydat řádné rozhodnutí o této předžalobní výzvě.

[4] Městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu nesplnění podmínek řízení, přičemž šlo o nedostatek neodstranitelný. Dospěl totiž k závěru, že věc nespadá do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví, resp. soud nemá zákonný podklad rozhodnout o tvrzené nečinnosti tak, jak žalobkyně navrhuje. Uvedl, že předžalobní výzva z 20. 5. 2021, jíž žalobkyně sdělila žalovanému své požadavky (dále „předžalobní výzva“), resp. předžalobní upomínka (§ 142a odst. 1 o. s. ř.), je institutem uplatňovaným v řízení, které slouží k ochraně soukromých práv (§ 1 o. s. ř.). Nejsou tak ve hře veřejná subjektivní práva a je tedy pojmově vyloučeno, aby žalovaný v případě reakce na předžalobní výzvu postupoval jako správní orgán ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaný v takovém případě jedná jménem České republiky jakožto subjektu soukromého práva. Vedle toho městský soud uvedl, že předžalobní výzva není rozhodnutím ve věci ani osvědčením, jejichž vydání se podle § 79 odst. 1 s. ř. s. lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

II. Kasační stížnost

[5] Žalobkyně [dále „stěžovatelka a)“], stěžovatel b) ("HABEAS CORPUS", spolek) a stěžovatel c) (Unie příznivců Tradiční čínské medicíny, spolek) podali proti usnesení

pokračování

městského soudu shodnou kasační stížnost, již navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil.

[6] Předně namítli vadu řízení před městským soudem, který v napadeném usnesení neoznačil stěžovatele b) a c) jako osoby zúčastněné na řízení, ačkoliv také podepsali žalobu zjevně s úmyslem vykonávat práva osob zúčastněných na řízení. Tím došlo k porušení § 34 odst. 3 s. ř. s., jakož i práva stěžovatelů b) a c) na spravedlivý proces, v důsledku čehož jim vznikla navazující škoda.

[7] Napadené usnesení je podle stěžovatelů nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost, neboť městský soud žalobu odmítl, aniž se věcně vypořádal s žalobními námitkami. Neprovedl ani žádný z navržených důkazů.

[8] Dále městský soud porušil zásadu kontradiktornosti řízení, neboť nezaslal žalobu v nyní projednávané věci žalovanému k vyjádření. Namísto toho suploval jeho povinnosti, neboť za něj vytvořil obhajobu, že předžalobní výzva nespadá do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Svým postupem městský soud nezákonně zvýhodnil žalovaného, čímž porušil základní lidská práva a svobody stěžovatelů.

[9] Podle stěžovatelů nebyly a nejsou dány důvody pro odmítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného podané stěžovatelkou a). Městský soud nesprávně, jen formálně, posoudil předžalobní výzvu podle jejího označení, aniž zkoumal její skutečný obsah. Podle obsahu jde nejen o předžalobní výzvu, ale rovněž o akt směřující k zahájení správního řízení, jehož účelem je zjednání nápravy v Registru rozhodnutí hlavního hygienika (dále „databáze RoHy“) a zajištění toho, aby bylo plněno dřívější pravomocné rozhodnutí žalovaného. Na základě toho byl žalovaný povinen zahájit správní řízení, což však neučinil, a dopustil se tak nečinnosti. Databáze RoHy, jejíž nápravu stěžovatelé požadovali právě předžalobní výzvou je veřejnou databází, která se pravidelně obnovuje, a je ve veřejném zájmu, aby tato databáze obsahovala správné a pravdivé údaje v souladu se skutečným stavem a příslušnými pravomocnými rozhodnutími. Žalovaný tak odmítl splnit svou zákonnou povinnost, na kterou byl upozorněn.

[10] Nyní projednávaná věc tak spadá do veřejného práva, a tedy i do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Žaloba stěžovatelky a) na ochranu proti nečinnosti proto měla být věcně projednána.

[11] Měl-li přesto městský soud pochybnosti o své pravomoci věc projednat a rozhodnout, měl stěžovatelku a) jako žalobkyni vyzvat k upřesnění, vysvětlení či doplnění žaloby. Eventuálně jí měl poučit, že věc spadá do pravomoci civilních soudů, popřípadě měl věc sám postoupit soudu věcně a místně příslušnému. Jelikož ani tak městský soud nepostupoval, zatížil řízení jakož i napadené usnesení nezákonností.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III.A Kasační stížnost stěžovatelky a)

[12] Kasační stížnost stěžovatelky a) není důvodná.

III.A.1 Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení

[13] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti usnesení městského soudu. O této otázce si ostatně musí učinit úsudek i bez uplatnění námitky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[14] Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno.

[15] Stěžovatelka a) nepřezkoumatelnost napadeného usnesení spatřuje v tom, že městský soud žalobu odmítl, aniž se věcně vypořádal s žalobními námitkami.

[16] Jelikož však městský soud žalobu odmítl z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení, nemohl se zároveň věnovat meritorním otázkám. Zodpovězení těchto otázek by bylo na místě pouze v případě, že by pro to byly splněny veškeré podmínky. Tak tomu však v nyní projednávané věci podle městského soudu nebylo, a proto skutečnost, že se vůbec nezabýval meritorními otázkami, nemohla způsobit nepřezkoumatelnost jeho usnesení (rozsudky NSS z 6. 12. 2022, čj. 7 As 292/2022-18, bod 15, a na něj navazující z 20. 7. 2023, čj. 8 As 28/2023-61, bod 17).

[17] Napadené usnesení netrpí ani žádnou jinou vadou nepřezkoumatelnosti, jak ji vykládá ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudky NSS z 6. 2. 2020, čj. 5 Afs 344/2019-30, bod 16, a čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura). Přes svou značnou stručnost, což je ale u rozhodnutí o odmítnutí žaloby (návrhu) přirozené a běžné, napadené usnesení není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Je z něj totiž jasně seznatelné, na základě kterých úvah soud dospěl ke svým závěrům. Usnesení obsahuje jak základní skutkové okolnosti projednávané věci (předžalobní výzva adresovaná žalovanému), tak i (nemožnost) jejich podřazení pod právní normu (§ 142a odst. 1 o. s. ř. a § 79 odst. 1 s. ř. s.), což vedlo městský soud k odmítnutí žaloby. V tomto ohledu tedy napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, a to ani pro nesrozumitelnost.

III.A.2 Posouzení předžalobní výzvy

[18] Městský soud odmítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti odůvodnil předně tím, že předžalobní výzva je institutem uplatňovaným v řízení, které slouží k ochraně soukromých práv, a je tedy pojmově vyloučeno, aby žalovaný v případě reakce na předžalobní výzvu postupoval jako správní orgán v oblasti veřejné správy (bod 8 napadeného usnesení a bod [4] výše). V rámci tohoto posouzení se městský soud skutečně nezabýval obsahem předžalobní výzvy. Vyšel z jejího označení, na základě čehož ji podřadil pod § 142a odst. 1 o. s. ř., čímž dospěl k závěru o nedostatku pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví. V tom má stěžovatelka a) pravdu.

[19] Městský soud nicméně vedle toho ještě uvedl, že předžalobní výzva není ani rozhodnutím ve věci či osvědčením, jejichž vydání se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Toto vyjádření je sice nepřesné, je z něj však zřejmý závěr

pokračování

městského soudu, že to, čeho se stěžovatelka a) domáhala předžalobní výzvou nemůže vést k vydání rozhodnutí ve věci či osvědčení, čehož jediné se podle § 79 odst. 1 s. ř. s. lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Tím městský soud reagoval i na obsah předžalobní výzvy, a s jeho závěrem je třeba souhlasit. Stěžovatelka a) se totiž domáhala provedení úkonů, kterých se vůbec nečinnostní žalobou domáhat nelze. Konkrétně žádala respektování staršího rozhodnutí žalovaného týkajícího se výrobků s *Coriolus versicolor* a na to navazující úpravu záznamu týkajícího se výrobků s *Coriolus versicolor* v databázi RoHy. V zásadě téhož, tedy vyslovení nezákonnosti výmazu výrobků s *Coriolus versicolor* z této databáze a nápravy této nezákonnosti, se ostatně stěžovatelka a) domáhala souběžně podanou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, kterou městský soud projednával pod sp. zn. 17 A 32/2022 (bod [1] výše).

[20] Jelikož se provedení těchto úkonů vůbec nelze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti, stěžovatelka a) nesplnila povinnost přípustitelného tvrzení, bylo na místě žalobu na ochranu proti nečinnosti odmítnout pro nedostatek podmínky řízení (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, ŽAVES, bod 115; ten se sice týká žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, jeho závěr je však zobecnitelný a použitelný i pro případ žaloby na ochranu proti nečinnosti). To městský soud učinil.

[21] Nebylo současně na místě, aby městský soud s ohledem na podstatu žalobních tvrzení poučoval stěžovatelku a), že je možné využít jiného žalobního typu [nález ÚS ze 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272), body 53 až 63], neboť taková žaloba byla podána a městský soud ji projednával pod jinou spisovou značkou. Tím Nejvyšší správní soud odpovídá i na námitku, že při pochybnostech měl městský soud stěžovatelku a) jako žalobkyni vyzvat k upřesnění, vysvětlení či doplnění žaloby (bod [11] výše). Stejně tak nebylo na místě, aby stěžovatelku a) poučoval o tom, že věc spadá do pravomoci civilních soudů. V tom důvody odmítnutí žaloby nespočívaly.

III.A.3 Další kasační námitky

[22] Stěžovatelka a) vytkla městskému soudu skutečnost, že v napadeném usnesení neoznačil a do řízení nezahrnul stěžovatele b) a c) jako osoby zúčastněné na řízení, které spolupodepsaly žalobu.

[23] Již v rozsudku ze 7. 4. 2022, čj. 1 As 327/2021-48, bodu 21, Nejvyšší správní soud stěžovatelce a) vysvětlil, že v případě, kdy jsou dány důvody pro skončení řízení bez meritorního posouzení věci, není soud povinen vyrozumívat osoby zúčastněné na řízení o probíhajícím řízení, neboť procesní rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, se nemůže dotknout jejich hmotných práv. Městský soud tedy nepochybil, nevyzýval-li dotčené osoby k oznámení, zda budou v řízení uplatňovat svá práva, do doby, než měl najisto postavené, že řízení dospěje k meritornímu posouzení věci.

[24] Jde-li o námitku, že městský soud neprovedl žádný z navržených důkazů, je tento postup logickým důsledkem odmítnutí žaloby pro nedostatek podmínek řízení. Totéž platí pro námitku týkající se porušení zásady kontradiktornosti řízení tím, že městský soud nezaslal žalobu v nyní projednávané věci žalovanému k vyjádření. Takový postup soudu je

spojen až s meritorním projednáním žaloby (rozsudek NSS z 21. 5. 2008, čj. 1 As 42/2008-34).

III.B Kasační stížnosti stěžovatelů b) a c)

[25] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasačními stížnostmi stěžovatelů b) a c), kteří nebyli v řízení před městským soudem účastníky ani osobami zúčastněnými na řízení. Soud proto zkoumal nejprve otázku aktivní procesní (návrhové) legitimace těchto stěžovatelů. Podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví, kterým se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. S ohledem na citované ustanovení je zřejmé, že kasační stížnosti stěžovatelů b) a c) jsou podány osobami k tomu zjevně neoprávněnými. Kasační stížnost proti rozhodnutí krajského (městského) soudu, kterým se odmítá návrh nebo zastavuje řízení [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], osobou zúčastněnou na řízení anebo osobou, která se takového postavení domáhá, je podání učiněné osobou k tomu zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS z 29. 3. 2023, čj. 6 As 105/2021-72, č. 4484/2023 Sb. NSS, bod 34).

[26] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost stěžovatele b) i kasační stížnost stěžovatele c) v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Kasační stížnost stěžovatelky a) Nejvyšší správní soud výrokem I tohoto rozsudku zamítl jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[28] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele b) a kasační stížnost stěžovatele c) byly podané osobami k tomu zjevně neoprávněnými, a proto obě kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl (výroky IV a V tohoto rozsudku).

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelky a) soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka a) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch (výrok II tohoto rozsudku). Žalovanému žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III tohoto rozsudku).

[30] O nákladech řízení o kasační stížnosti stěžovatele b) a kasační stížnosti stěžovatele c) rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, byla-li kasační stížnost odmítnuta (výrok VI tohoto rozsudku).

[31] Byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek (§ 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích; usnesení rozšířeného senátu NSS z 25. 3. 2021, čj. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS). Proto soud stěžovateli b) a stěžovateli c) vrací soudní poplatek ve výši 5 000 Kč zaplacený za kasační stížnost, ve lhůtě stanovené v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích (výroky VII a VIII tohoto rozsudku).

pokračování

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

V Brně 11. dubna 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu