

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **T. A. Q.**, zast. Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem, se sídlem Příkop 6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2010, č. j. 36 A 63/2010 - 27,

takto:

I. Kasační stížnost proti výroku I. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2010, č. j. 36 A 63/2010 - 27, **se zamítá.**

II. Výrok II. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2010, č. j. 36 A 63/2010 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce se v žalobě, kterou podal podle § 82 a násl. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) u Krajského soudu v Brně dne 15. 6. 2010 vůči Policii České republiky, Oblastnímu ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Brno (dále jen „cizinecká policie“), domáhal poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Nezákonný zásah spatřoval v tom, že cizinecká policie v řízení o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky, které se u ní vede pod sp. zn. CPBR-13426-49/CI-2009-064061, výzvou ze dne 2. 6. 2010 požadovala ve lhůtě sedmi dní předložení plné moci udělené advokátovi Mgr. Jiřímu Hladíkovi, přičemž pokud by ji neobdržela, měla by za to, že žalobce nedal souhlas se zastupováním a veškeré další úkony ve správním řízení, včetně písemností, by adresovala přímo jemu. Podle žalobce

nebylo předložení takové plné moci zapotřebí, neboť v dané věci byl advokát Mgr. Jiří Hladík podle § 27 odst. 1 za užití § 26 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii"), oprávněn zastupovat advokáta Mgr. Marka Sedláka, jemuž byl pozastaven výkon advokacie. Navíc sedmidenní lhůta stanovená k předložení plné moci byla s ohledem na množství klientů Mgr. Marka Sedláka nesplnitelná. V petitu žaloby se žalobce domáhal toho, aby soud zakázal cizinecké policii pokračovat v porušování práva být v řízení vedeném pod sp. zn. CPBR-13426-49/CI-2009-064061, zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Hladíkem jako zástupcem advokáta Mgr. Marka Sedláka podle § 27 odst. 1 zákona o advokacii. Zároveň žalobce navrhl vydání předběžného opatření, kterým by soud uložil cizinecké policii uvedené řízení přerušit.

Následně žalobce zaslal soudu podání ze dne 2. 7. 2010, které označil jako zpětvzetí žaloby a návrhu na nařízení předběžného opatření a jako prohlášení o uspokojení navrhovatele. V něm žalobce uvedl, že podle dopisu ředitele služby cizinecké policie ze dne 17. 6. 2010, č. j. CPR-7085/ČJ-2010-9CPR, již služba cizinecké policie nežádá předložení plné moci k zastupování udělené advokátovi Mgr. Jiřímu Hladíkovi, nýbrž plnou moc ve smyslu § 27 odst. 1 za užití § 26 odst. 1 zákona o advokacii. Tímto postupem podle žalobce došlo po podání žaloby k odstranění nezákonného zásahu do jeho práv, takže ten již netrvá. Tím je splněna podmínka pro zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s. Současně žalobce prohlásil, že ve smyslu § 62 odst. 4 s. ř. s. byl postupem nadřízeného cizinecké policie uspokojen, a proto jsou splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 47 písm. b) s. ř. s. S ohledem na skutečnost, že cizinecká policie po podání žaloby upustila od pokračování v nezákonném zásahu a změnila své chování, vzal žalobce žalobu a návrh na vydání předběžného opatření v celém rozsahu zpět a žádal, aby toto vzal soud na vědomí. Dále žalobce uvedl, že jelikož cizinecká policie upustila od nezákonného zásahu až po podání žaloby, byla žaloba vzata zpět pro její chování. Z tohoto důvodu požaduje náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 11 880 Kč. S ohledem na tyto skutečnosti tedy žalobce navrhl, aby soud řízení o žalobě zastavil a současně uložil cizinecké policii povinnost nahradit mu náklady řízení v částce 11 880 Kč do tří dnů od právní moci usnesení k rukám jeho zástupce.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 30. 9. 2010, č. j. 36 A 63/2010 - 27, ve výroku I. řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu zastavil a ve výroku II. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění tohoto usnesení soud uvedl, že o projevu vůle žalobce spočívajícím ve zpětvzetí žaloby nejsou žádné pochybnosti, a proto bylo řízení o ní podle § 37 odst. 4 a § 47 písm. a) s. ř. s. zastaveno. Dále soud provedl výčet úkonů žalobce a cizinecké policie a z jejich časového sledu dovodil, že to byla sama cizinecká policie, která jako první vyžadovala informace o dalším zastupování žalobce po pozastavení výkonu advokacie Mgr. Marku Sedlákovi ode dne 13. 5. 2010, ačkoliv zástupce tohoto advokáta Mgr. Jiří Hladík měl v tomto směru dostatečný časový prostor ke sdělení relevantní informace. Tuto informaci však advokát Mgr. Jiří Hladík poskytl v dané věci až dne 10. 6. 2010 v reakci na výzvu cizinecké policie ze dne 2. 6. 2010. K žalobě připojené oznámení o změně zastoupení bylo učiněno na Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie v souvislosti s výzvou Inspektorátu cizinecké policie Jihlava ze dne 31. 5. 2010. Teprve v této době si tedy advokát Mgr. Jiří Hladík uvědomil, že nedostál své povinnosti bezodkladně informovat o změně v zastupování po pozastavení výkonu advokacie Mgr. Marku Sedlákovi. Za této situace

výzva cizinecké policie ze dne 2. 6. 2010 zcela legitimně směřovala ke zjištění, kdo bude v dané věci zastupovat advokáta, který má pozastaven výkon advokacie. Sedmidenní lhůta pro odpověď na tuto výzvu sice byla poněkud krátká, avšak vzhledem k pozastavení výkonu advokacie již od 13. 5. 2010 ji lze považovat za dostatečně dlouhou k předložení požadovaných listin bez ohledu na to, zda Mgr. Marek Sedlák zastupoval jednoho, desítky či stovky klientů. Množství klientů tohoto advokáta totiž nezbavovalo povinnosti jeho zástupce Mgr. Jiřího Hladíka uvědomit správní orgány a soudy včas o změně zastoupení. S ohledem na tyto skutečnosti jsou zde dány důvody zvláštního zřetele hodné pro aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s., který umožňuje výjimečně účastníku řízení náhradu nákladů řízení nepřiznat.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení, který je uveden v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

V kasační stížnosti a v jejím doplnění stěžovatel namítl, že podání ze dne 2. 7. 2010 není jednoznačné pro svou neurčitost, neboť obsahuje navzájem si odporující projevy vůle, a to zpětvzetí žaloby a prohlášení o uspokojení navrhovatele. Oba tyto instituty mají totiž různé důsledky, což dokládá i to, že zákonodárce je upravil odděleně v § 37 odst. 4 a § 62 s. ř. s. Zpětvzetí žaloby představuje procesní institut založený na aplikaci dispoziční zásady a při něm řeší soud výlučně procesní otázku. Uspokojení navrhovatele je sice taktéž projevem dispoziční autonomie účastníka řízení, avšak nejedná se o institut ryze procesní, nýbrž má i jistou souvztažnost k hmotně právní stránce věci, tedy k předmětu řízení. Tento institut se totiž aplikuje pouze u nového rozhodnutí či opatření správního orgánu, který podléhá částečné kontrole soudu. Vzhledem k rozličnému významu obou institutů tedy měl soud vyzvat k odstranění neurčitosti podání ze dne 2. 7. 2010, aby tak měl najisto postaveno, zda ho má posuzovat ryze z procesního hlediska, nebo zčásti i z hmotně právní roviny. Do doby odstranění neurčitosti tohoto podání k němu soud neměl přihlížet. Uvedeným způsobem však soud nepostupoval, takže nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení a toto rozhodnutí je přinejmenším předčasné. V této souvislosti není rozhodné, zda bylo započato s úkony uspokojení navrhovatele ze strany správního orgánu. Soud totiž musí hodnotit podání podle toho, jakých účinků se snaží účastník řízení dosáhnout. V daném případě však nebylo vyjasněno, zda bylo požadováno zastavení řízení nebo posouzení zákonnosti nového řešení předmětu řízení správním orgánem.

Dále stěžovatel namítl, že výrok I. napadeného usnesení krajského soudu nevyhovuje zákonným požadavkům. Jelikož totiž bylo možné řízení o žalobě zastavit na základě více právních skutečností, musel soud vymezit, podle které z nich tak učinil, resp. podle kterého písmena § 47 s. ř. s. postupoval. Pokud tedy řízení bylo zastaveno pro zpětvzetí žaloby, měl výrok napadeného usnesení znít správně: „Zpětvzetí žaloby se bere na vědomí a řízení se podle § 47 písm. a) s. ř. s. zastavuje.“ Takto kupříkladu postupoval Nejvyšší správní soud ve věci vedené pod sp. zn. 3 As 78/2006. Pouze takový výrok by mohl být závazný, neboť pokud by podání nebylo vzato na vědomí, tak by to nutně vedlo k závěru, že řízení bylo zastaveno nikoliv usnesením soudu, ale již přímo ze zákona. To by ovšem znamenalo, že již soud nemohl ve věci činit žádné úkony, tedy ani uložit správnímu orgánu, aby se vyjádřil k žalobě. Tímto způsobem však soud v dané věci postupoval, což odporuje dispoziční zásadě.

Stěžovatel také namítl, že výrok o náhradě nákladů řízení byl učiněn předčasně, neboť ve vztahu k této otázce nemohl uplatnit námitky ani k ní nebylo nařízeno ústní projednání. Ohledně nákladů řízení podala cizinecká policie soudu vyjádření, které obdržel dne 14. 9. 2010 s odstupem 35 dnů, a k tomuto vyjádření učinil v přibližně poloviční lhůtě repliku ze dne 4. 10. 2010. Unesení soudu o zastavení řízení ze dne 30. 9. 2010 bylo v informačním systému krajského soudu vyznačeno až o osm dnů později, což je v rozporu se směrnicí Ministerstva spravedlnosti, podle níž se musí jednotlivé úkony vyznačovat v ten samý den, kdy byly učiněny. Jsou zde tedy dány objektivní pochybnosti o tom, která z uvedených skutečností nastala dříve, a proto se musí v jeho prospěch vycházet z toho, že jím podané vyjádření ze dne 4. 10. 2010 bylo včasné a nepřihlédnutí k němu představuje procesní vadu napadeného usnesení.

Konečně stěžovatel namítl nesprávnost výroku o nákladech řízení. Cizinecká policie totiž dne 27. 5. 2010 obdržela od České advokátní komory sdělení, že advokát Mgr. Jiří Hladík je zástupcem advokáta Mgr. Marka Sedláka podle § 27 odst. 1 zákona o advokacii, a přesto po něm vyžadovala předložení plné moci udělené advokátovi Mgr. Jiřímu Hladíkovi. Znění § 27 odst. 1 zákona o advokacii ukládá povinnost bezodkladně informovat o změně právního zastoupení klienta, nikoli správní orgán. Navíc tuto povinnost měl advokát Mgr. Marek Sedlák, nikoliv jeho zástupce Mgr. Jiří Hladík. Dne 13. 5. 2010 došlo pouze k uzavření dohody mezi advokáty, která nabyla účinnosti až jejím předložením České advokátní komoře dne 20. 5. 2010. Jelikož advokát Mgr. Marek Sedlák zastupoval několik stovek klientů jen před službou cizinecké policie, nebylo možné na přelomu května a června 2010 takové množství oznámení o změně právního zastoupení zpracovat. Proto je nutné sedmidenní lhůtu, kterou cizinecká policie stanovila k odpovědi na výzvu ze dne 2. 6. 2010, považovat za nepřiměřeně krátkou. Oznámení o změně zastoupení Krajskému soudu v Brně až dne 30. 6. 2010 nemá s danou věcí žádnou přímou souvislost, neboť tato skutečnost byla sdělována vždy pro každé jednotlivé řízení. Pokud tedy cizinecká policie obdržela dne 27. 5. 2010 oznámení, že s účinností ke dni 20. 5. 2010 je zástupcem Mgr. Marka Sedláka advokát Mgr. Jiří Hladík, a přesto výzvou ze dne 2. 6. 2010 uložila povinnost předložit v sedmidenní lhůtě plnou moc znějící přímo na advokáta Mgr. Jiřího Hladíka, je nutné dospět k závěru o důvodnosti podané žaloby. Proto se nemůže jednat o zneužití práva. Podle stěžovatele tak v dané věci nebyly dány důvody pro postup podle § 60 odst. 7 s. ř. s.

S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2010, č. j. 36 A 63/2010 - 27, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Předmětem řízení vedeného pod sp. zn. CPBR-13426-49/CI-2009-064061 před cizineckou policií, byla žádost žalobce ze dne 23. 7. 2009 o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky. Zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, však došlo s účinností od 1. 1. 2011 k přechodu působnosti v oblasti povolení k přechodnému pobytu na území České

republiky z Policie České republiky na Ministerstvo vnitra. Navíc podle čl. II bodu 4 zákona č. 427/2010 Sb. řízení o povolení k přechodnému pobytu zahájená do 31. 12. 2010 dokončí Ministerstvo vnitra podle dosavadní právní úpravy. I když byl tedy v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem napaden postup správního orgánu učiněný během řízení o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky, které bylo zahájeno před účinností zákona č. 427/2010 Sb., je zřejmé, že působnost k jeho vedení přešla ke dni 1. 1. 2011 na Ministerstvo vnitra. Na tuto skutečnost ostatně upozornily také Ministerstvo vnitra v podání ze dne 13. 1. 2011 a cizinecká policie v podání ze dne 16. 2. 2011.

Procesní nástupnictví na straně žalovaného správního orgánu není v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. výslovně upraveno. Podle § 83 s. ř. s. je totiž žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl nezákonný zásah a nikoli také správní orgán, na něhož přešla jeho působnost po provedení zásahu. Z účastenství žalovaného založeného pouze na základě tvrzení žalobce však nelze dovodit, že by v řízení o ochraně před nezákonným zásahem bylo procesní nástupnictví pojmově vyloučeno. Jestliže by totiž po přechodu působnosti zůstal žalovaným i nadále správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl nezákonný zásah, tak by soud musel podle § 87 odst. 1 s. ř. s. vycházet ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem zamítnout, neboť ze strany tohoto správního orgánu by zásah nemohl trvat. V případě, že by soud před přechodem působnosti shledal žalobu důvodnou a podle § 87 odst. 2 s. ř. s. zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a případně mu přikázal obnovit stav před zásahem, by pak nebylo možné takový rozsudek vykonat, neboť prostředky k odstranění důsledku nezákonného zásahu by disponoval pouze správní orgán, který příslušnou pravomoc nově nabyl. Obě tyto varianty by ve svém důsledku znamenaly znehodnocení žalobcovy dosavadní procesní aktivity a tím i porušení jeho ústavně zaručeného práva na soudní ochranu. Z tohoto důvodu je nutné i přes absenci výslovné úpravy procesního nástupnictví v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu upřednostnit výklad, podle něhož se při přechodu působnosti stává účastníkem tohoto řízení na straně žalovaného správní orgán, na něhož přešla příslušná pravomoc. Zbývá tedy posoudit, podle jakých ustanovení a jakým způsobem k tomuto procesnímu nástupnictví dochází.

V této souvislosti přicházejí v úvahu ustanovení § 107 či § 107a občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), která lze podle § 64 s. ř. s. přiměřeně použít i pro řízení ve správním soudnictví. Uvedená ustanovení však upravují problematiku procesního nástupnictví na straně fyzické nebo právnické osoby v případech jejich úmrtí, zániku či vstupu právního nástupce do určitého, přesně vymezeného práva nebo povinnosti (singulární sukcese). Oproti občanskému soudnímu řízení však znění § 33 odst. 2 s. ř. s. přiznává účastenství v řízení ve správním soudnictví také správnímu orgánu, který jinak nemá způsobilost mít práva a povinnosti a nemůže být proto subjektem podle práva hmotného. Toto specifické postavení správního orgánu ve správním soudnictví tak vylučuje aplikaci pravidel o procesním nástupnictví, která jsou zakotvena v § 107 a § 107a o. s. ř. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud po přechodu působnosti z cizinecké policie na Ministerstvo vnitra nemohl podle § 107 odst. 1 věty třetí o. s. ř. rozhodnout usnesením o tom, že v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu bude na straně žalovaného pokračováno s Ministerstvem vnitra. Rovněž tak nebylo možné za užití § 107a odst. 2 věty první o. s. ř. vyhovět případnému návrhu stěžovatele na to, aby do řízení o

žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu vstoupilo namísto cizinecké policie Ministerstvo vnitra.

Procesní nástupnictví na straně žalovaného je však výslovně upraveno v § 69 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Toto pravidlo o procesním nástupnictví žalovaného sice není upraveno v obecných ustanoveních o řízení ve správním soudnictví, nýbrž ve zvláštních ustanoveních o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Nicméně § 69 s. ř. s. předvídá případ, který je dané věci nejpodobnější. Jestliže totiž v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. odpovídá procesní nástupce za důsledky případného nezákonného rozhodnutí vydaného jiným správním orgánem, tak není žádný důvod, aby procesní nástupce v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. nenesl žádnou odpovědnost za důsledky případného nezákonného zásahu, který podle žalobního tvrzení provedl jiný správní orgán. V řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu tedy k procesnímu nástupnictví na straně žalovaného dochází za použití analogie podle § 69 s. ř. s. Na základě tohoto ustanovení se přitom stává žalovaným přímo ze zákona ten správní orgán, na něhož působnost v dané věci přešla, takže o procesním nástupnictví není ani v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu zapotřebí vydávat žádné usnesení.

Lze tedy shrnout, že v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je za použití analogie podle § 69 s. ř. s. žalovaným přímo ze zákona také správní orgán, na něhož přešla působnost správního orgánu, který podle žalobního tvrzení nezákonný zásah provedl. V dané věci přešla působnost ke dni 1. 1. 2011 na Ministerstvo vnitra, jak již bylo zmíněno, a proto Nejvyšší správní soud bude nadále jednat s tímto správním orgánem jako s účastníkem řízení na straně žalovaného.

Tento procesní nástupce cizinecké policie podal vyjádření ke kasační stížnosti. V ní uvedl, že projev vůle stěžovatele učiněný v podání ze dne 2. 7. 2010 byl zcela jednoznačný a určitý, a proto soud postupoval v souladu se zákonem, když řízení o žalobě zastavil. Námitky uvedené v kasační stížnosti tak nemají své opodstatnění. Proto žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti. Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. je totiž nepřípustná kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu. Aplikací tohoto ustanovení se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, které bylo publikováno pod č. 2116/2010 Sb. NSS. V něm rozšířený senát dovodil, že pokud kasační stížnost napadá pouze výrok o nákladech řízení, musí být pro nepřípustnost odmítnuta, i když je rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení věcně nesprávné. Jsou-li však kasační stížností napadeny i jiné výroky, je třeba považovat kasační stížnost za přípustnou. Tento výklad však podle rozšířeného senátu vylučuje z přezkumu nejen kasační stížnosti směřující toliko proti výroku o nákladech řízení, ale i kasační stížnosti obsahují námitky proti výroku o věci samé, pokud jsou z hlediska § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné.

S odkazem na uvedené závěry rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud v nedávné době vydal několik rozhodnutí, jimiž odmítl kasační stížnosti proti usnesením Krajského soudu v Brně o zastavení řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, které bylo vedeno mezi týmiž účastníky jako v nyní projednávané věci (srov. kupř. usnesení ze dne 24. 2. 2011, č. j. 2 Ans 1/2011 - 63, www.nssoud.cz). V těchto rozhodnutích totiž Nejvyšší správní soud neshledal přípustnými námitky, které formálně brojily proti výroku o zastavení řízení. Tento výrok totiž vycházel ze zcela jednoznačně formulovaného zpětvzetí žaloby a nebylo tak nejmenších pochybností o tom, že stěžovatel neusiluje o změnu tohoto výroku či dosažení výroku jiného. Proto za situace, kdy skutečným úmyslem stěžovatele nebyl a z povahy věci ani nemohlo být napadení jiného výroku, jímž by krajský soud právně konformně reagoval na zpětvzetí žaloby, brojily kasační námitky proti výroku o zastavení řízení fakticky jen proti důvodům tohoto rozhodnutí, a proto jsou podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustné. Nepřípustnost stížnostních námitek směřujících do výroku o zastavení řízení pak v souladu se závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu vylučovalo posouzení námitek, jimiž stěžovatel brojil proti výroku o nákladech řízení.

V dané věci však stěžovatel napadl výrok rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu kvůli neurčitosti podání ze dne 2. 7. 2010 a tvrdil, že krajský soud měl tento nedostatek nejprve odstranit a do doby, než by tak učinil, nebyl oprávněn řízení zastavit. V tomto tvrzení nelze spatřovat pouze formálně učiněnou kasační námitku, kterou by stěžovatel fakticky neusiloval o změnu výroku o zastavení řízení a kterou by ve skutečnosti chtěl dosáhnout toliko přezkumu výroku o nákladech řízení. Oproti předchozím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu vztahujícím se ke stejným účastníkům řízení tedy v nyní projednávané věci nelze dospět k závěru, že kasační námitky, jimiž stěžovatel brojil proti výroku o zastavení řízení, směřovaly toliko proti důvodům výroku I. rozhodnutí krajského soudu. Za této situace není ani možné učinit závěr, že kasační stížnost směřuje jen proti výroku o nákladech řízení a je tak nepřípustná. Proto v daném případě nebyly ve vztahu k žádnému výroku rozhodnutí krajského soudu splněny podmínky pro odmítnutí kasační stížnosti jako nepřípustné podle § 46 odst. 1 písm. d), ve spojení s § 104 odst. 2 a § 120 s. ř. s.

Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V podání ze dne 2. 7. 2010 stěžovatel výslovně uvedl, že bere žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu zpět a že jsou splněny podmínky pro aplikaci § 47 písm. a) s. ř. s. Zároveň v něm prohlásil, že byl ve smyslu § 62 odst. 4 s. ř. s. postupem nadřízeného cizinecké policie uspokojen, a proto jsou rovněž splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 47 písm. b) s. ř. s. Navíc stěžovatel podání ze dne 2. 7. 2010 označil výslovně jako zpětvzetí žaloby a prohlášení o uspokojení navrhovatele. Toto podání tedy obsahuje dva zcela zřetelné projevy vůle spočívající ve zpětvzetí žaloby a sdělení o uspokojení stěžovatele, a proto ho nelze označit za neurčité. Takto by totiž bylo možné nahlížet pouze na podání, které by bylo natolik nejasné, že by z něho nebylo možné seznat, co se v něm sděluje a navrhuje. V daném případě však jde o konkurenci dvou jasně formulovaných procesních úkonů stěžovatele, takže se nemůže jednat o

neurčité podání stěžovatele, nýbrž maximálně o vnitřně rozporný projev vůle, který by do odstranění tohoto nedostatku nemohl vyvolat žádné právní účinky. Souběhem zpětvzetí žaloby a prohlášení o uspokojení navrhovatele se však již zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 7. 2010, č. j. 3 Ads 148/2008 - 70, které bylo uveřejněno pod č. 2130/2010 Sb. NSS. V něm rozšířený senát dovodil, že institut uspokojení navrhovatele je *„využitelný tehdy, jsou-li splněny všechny podmínky řízení před správním soudem, resp. neexistují-li neodstranitelné překážky, pro které by bylo nutno návrh odmítnout nebo zastavit řízení podle § 47 písm. a) a c) s. ř. s.; v takovém případě ustanovení § 62 s. ř. s. aplikovat nelze. Protože předmětem řízení disponuje navrhovatel, vezme-li svůj návrh zpět [§ 47 písm. a) s. ř. s.], musí soud zastavit řízení právě jen podle citovaného ustanovení. Toto dispoziční oprávnění nemůže aktivita správního orgánu ohrozit v žádném stádiu řízení.“* S tímto právním názorem rozšířeného senátu se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje i v nyní projednávané věci a neshledal žádného důvodu se od něho odchýlit. Na základě něho je tedy možné učinit závěr, že dva souběžné projevy vůle stěžovatele obsažené v jeho podání ze dne 2. 7. 2010 nebránily krajskému soudu v zastavení řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, neboť aktivita správního orgánu, která vyústila v prohlášení o uspokojení stěžovatele ve smyslu § 62 odst. 4 s. ř. s. musela ustoupit stěžovatelovu základnímu oprávnění disponovat předmětem řízení a vzít žalobu zpět, které je zakotveno v § 37 odst. 4 a § 47 písm. a) s. ř. s. Krajský soud tedy nepochybil, když řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu zastavil postupem podle § 47 písm. a) s. ř. s. Toto ustanovení vyžaduje, aby soud vzal zpětvzetí návrhu na vědomí bez následného zastavení řízení pouze v případě, šlo-li o společný návrh více osob a tento úkon učinil jen jeden z navrhovatelů. Takto ostatně postupoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2007, č. j. 3 As 78/2006 - 125, www.nssoud.cz, na něhož stěžovatel poukázal. Oproti němu však v dané věci podal stěžovatel samostatnou žalobu, takže pokud ji vzal zpět, muselo být toliko podle výslovného pokynu obsaženého v § 47 písm. a) s. ř. s. řízení o ní zastaveno.

Stížnostním námitkám o nezákonnosti výroku I. rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo zastaveno řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, tedy nebylo možné přiznat důvodnost. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. proto nebyl naplněn.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasačními námitkami, které se vztahují k výroku II. napadeného usnesení krajského soudu o nákladech řízení. V nich stěžovatel namítl předčasnost a nesprávnost aplikace § 60 odst. 7 s. ř. s., které výjimečně umožňuje účastníkům řízení zcela nebo zčásti nepřiznat náhradu nákladů řízení, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné.

Moderačním právem soudu při rozhodování o nákladech řízení se již v minulosti zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. II. ÚS 828/06. V něm se uvádí, že *„součástí práva na spravedlivý proces je vytvoření prostoru pro to, aby účastník řízení mohl účinně uplatňovat námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat: "... vytvoření prostoru pro účinné vznesení námitek (v kontradiktorním schématu řízení) nejlépe zajistí ochranu základních práv, jež je z hlediska fair procesu prvotním účelem soudního řízení. Institucionálně garantovaná možnost dotčených osob návrhy a námitkami účinně participovat na soudním procesu, patří mezi*

elementární pravidla soudního řešení sporů …Ústavní soud má za to, že tento požadavek vyplývající z postulátu fair procesu lze vztáhnout na jakékoliv rozhodování, jímž jsou dotčena subjektivní práva a povinnosti účastníků řízení. Ostatně k takovému postupu obecný soud výslovně zavazuje i § 118a odst. 2 o. s. ř., podle kterého má soud v případě jiného právního názoru, než je názor účastníka řízení, jej poučit a vyzvat k vylíčení rozhodných skutečností, které jsou relevantní pro úvahy soudu. Podle názoru Ústavního soudu je třeba tento požadavek (vyplývající v obecné rovině z práva na fair proces) uplatnit též při rozhodování soudu o náhradě nákladů řízení, které … je integrální součástí soudního řízení jako celku. Jinak řečeno, z práva na spravedlivý proces vyplývá povinnost soudu vytvořit pro účastníky řízení procesní prostor k tomu, aby se vyjádřili i k eventuálnímu uplatnění moderačního práva podle § 150 o. s. ř., pokud obecný soud takový postup případně zvažuje, a vznášeli případná tvrzení či důkazní návrhy, které by mohly aplikaci tohoto ustanovení ovlivnit. Dostát tomuto požadavku je pak o to důležitější v situaci, kdy účastník s ohledem na dosavadní průběh řízení očekává určitý výsledek ve věci samé, od něhož se odvíjí rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, a kdy nemohl předpokládat, že soud moderačního práva využije.“ Tento právní názor sice byl vysloven ve vztahu k rozhodování o nákladech občanskoprávního řízení, nicméně ho lze plně vztáhnout i na § 60 odst. 7 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 - 62, www.nssoud.cz).

Požadavkům uvedeným v nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. II. ÚS 828/06, však krajský soud v dané věci nedostál. Stěžovatel totiž v podání ze dne 2. 7. 2010 uvedl, že k zpětvzetí žaloby došlo pro pozdější chování cizinecké policie, a proto žádá o přiznání náhrady nákladů řízení o žalobě. Podání ze dne 2. 7. 2010 následně zaslal krajský soud cizinecké policii k vyjádření, které bylo sepsáno dne 9. 8. 2010. V něm cizinecká policie uvedla, že na úkony stěžovatele reagovala okamžitě, takže nebyl dán důvod k podání žaloby na ochranu před nezákonných zásahem správního orgánu. Důvod pro přiznání náhrady nákladů stěžovateli tak podle cizinecké policie nebyl dán. Ta zároveň odkázala na § 150 o. s. ř. upravující moderační právo soudu při rozhodování o nákladech civilního řízení, čímž vyjádřila svůj právní názor, že jsou v dané věci dány důvody zvláštního zřetele hodné, pro které lze výjimečně rozhodnout o nepřiznání náhrady nákladů řízení stěžovateli. Vyjádření cizinecké policie ze dne 9. 8. 2010 zaslal krajský soud stěžovateli toliko na vědomí, aniž jej upozornil, že na základě skutečností v něm uvedených či vlastního úsudku zvažuje postup podle § 60 odst. 7 s. ř. s., na základě něhož by žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení, přestože takové právo by jinak žalobci podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. náleželo, neboť vzal žalobu zpět pro pozdější chování cizinecké policie. Dále krajský soud ani neposkytl žádnou lhůtu k replice na toto vyjádření, v důsledku čehož došlo k tomu, že stěžovatel na něho reagoval v podání ze dne 2. 10. 2010, tedy až po vydání napadeného usnesení. V odůvodnění výroku o nákladech řízení navíc krajský soud vycházel z argumentace cizinecké policie, aniž stěžovateli poskytl možnost ji zpochybnit. Tímto postupem tedy krajský soud odňal stěžovateli možnost uplatnit námitky, případně předložit důkazní návrhy vůči zamýšlenému uplatnění moderačního práva podle § 60 odst. 7 s. ř. s., a to za situace, kdy stěžovatel nemohl vůbec předpokládat, že tohoto institutu bude v dané věci využito. V důsledku tohoto pochybení došlo k porušení stěžovatelova ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces, což lze považovat za jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o výroku o nákladech řízení. Proto byl ve vztahu k tomuto výroku naplněn

důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., i když jej stěžovatel v kasační stížnosti výslovně nezmínil.

S ohledem na toto procesní pochybení se již nebylo možné k stížnostní námitce zabývat otázkou správnosti výroku napadeného usnesení o nákladech řízení. Nejprve totiž musí krajský soud umožnit stěžovateli reagovat na eventuální postup podle § 60 odst. 7 s. ř. s. a teprve poté bude moci znovu zvážit naplnění podmínek pro aplikaci tohoto ustanovení. Přitom bude povinen se vypořádat s argumenty obou účastníků řízení a své závěry náležitě zdůvodnit. V případě opětovného užití § 60 odst. 7 s. ř. s. bude zapotřebí vymezit příslušný důvod hodný zvláštního zřetele, jež by umožnil výjimečně rozhodnout o nepřiznání náhrady nákladů stěžovateli. Jím může být podle stávající judikatury kupříkladu zneužití práva či zjevná nedůvodnost žaloby z hlediska hmotněprávního (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008 - 62, www.nssoud.cz). V napadeném usnesení přitom takový důvod vymezen nebyl, neboť v něm krajský soud pouze shrnul časový sled jednotlivých úkonů správního řízení a na základě něho konstatoval, že výzva ze dne 2. 6. 2010 k předložení plné moci udělené advokátovi Mgr. Jiřímu Hladíkovi nepředstavovala nezákonný zásah.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost proti výroku I. napadeného usnesení není důvodná, a proto ji v tomto směru podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Kasační stížnost proti výroku II. napadeného usnesení však shledal důvodnou, a proto tento výrok podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem. Krajský soud tedy v dalším řízení rozhodne znovu pouze o nákladech řízení o žalobě.

Při zamítnutí kasační stížnosti proti výroku rozhodnutí krajského soudu o věci samé za současného zrušení jeho výroku o nákladech žalobního řízení rozhoduje o nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud, jak vyplývá z již zmíněného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64. V řízení o kasační stížnosti však byl stěžovatel úspěšný pouze ve vztahu k výroku II. napadeného usnesení, kdežto ohledně výroku I. rozhodnutí krajského soudu byl úspěšný žalovaný. Oba účastníci tedy byli ve stejné míře úspěšní, a proto Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s. nepřiznal žádnému z nich právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 13. dubna 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu