

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci navrhovatelky: **M. K.**, zastoupená JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA, advokátem, se sídlem Lidická 710/57, Brno, proti odpůrci: **Státní ústav pro kontrolu léčiv**, se sídlem Šrobárova 48, Praha 10, týkající se návrhu na zrušení čl. 2 odst. 5 písm. c) opatření obecné povahy vydaného odpůrcem dne 29. dubna 2013, pod č. 04-13, sp. zn. sukls17954/2013, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. července 2016, č. j. 8 A 73/2016 - 44,

takto:

I. Kasační stížnost navrhovatelky **se zamítá.**

II. Navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatelka se svým podáním ze dne 26. dubna 2016 domáhala u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) zrušení opatření obecné povahy označeného v návětí, v části čl. 2 odst. 5 písm. c). Důvodem byla příliš vysoká cena léčebného konopí vycházející z napadeného opatření obecné povahy. Ta podle navrhovatelky neodpovídá smyslu a účelu zákona č. 50/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění

pozdějších předpisů, tj. umožnit legální využití léčebného konopí osobám, které je potřebují. Mezi tyto osoby se řadí i navrhovatelka.

[2] V průběhu řízení před soudem nabylo účinnosti opatření obecné povahy ze dne 16. 6. 2016 pod č. 01-16, sp. zn. sukls58380/2016, dnem 1. 7. 2016 současně pozbylo účinnosti návrhem napadené opatření obecné povahy. Městský soud proto návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), neboť naznal, že nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný. Výrok o náhradě nákladů řízení soud opřel o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému usnesení krajského soudu podala navrhovatelka (dále též „stěžovatelka") včas kasační stížnost. V ní namítala, že městský soud neměl návrh odmítnout pro nedostatek podmínek řízení, nýbrž řízení zastavit pro uspokojení navrhovatele, tj. podle § 62 s. ř. s. Odpůrce totiž po zahájení soudního řízení napadené opatření obecné povahy sám zrušil, čímž vyhověl požadavku stěžovatelky. V tom se podle stěžovatelky její situace liší od případu, který Nejvyšší správní soud řešil v rozsudku ze dne 26. září 2012, č. j. 8 Ao 6/2010 - 98, kde opatření obecné povahy zrušil během soudního řízení Ústavní soud, proto aplikace § 62 s. ř. s. nebyla možná. Stěžovatelka dále uvádí, že kdyby městský soud zastavil soudní řízení podle § 62 odst. 4 s. ř. s., jak měl, pak by podle § 60 odst. 2 věty druhé s. ř. s. musel přiznat stěžovatelce náhradu nákladů řízení. Stěžovatelka zde analogicky poukazuje na § 146 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož má žalovaný hradit náklady řízení, byl-li pro jeho chování vzat návrh zpět. V daném případě to byl odpůrce, kdo svým jednáním způsobil, že řízení ztratilo svůj předmět, a stěžovatelce vyhověl předtím, než tak mohl učinit městský soud. Závěrem stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a sám rozhodl o zastavení řízení pro uspokojení navrhovatelky a o náhradě nákladů řízení jak před městským soudem, tak před Nejvyšším správním soudem.

[4] Žalovaný vyjádřil zásadní nesouhlas s právním názorem stěžovatelky. Poukázal na analogii uspokojení navrhovatele ve správním soudnictví se smírným vyřešením věci v civilním řízení s tím, že takto je třeba uvedený institut interpretovat. K jeho naplnění dojde v situaci, kdy odpůrce prakticky uzná důvody žalobního návrhu a vlastním úkonem, tj. určitou formou autoremedury, tomuto návrhu plně vyhoví. V daném případě však jednak odpůrce vyjádřil v soudním řízení nesouhlas s podanou žalobou, zejména však změnu opatření obecné povahy přijal bez souvislosti s podanou žalobou. O tom svědčí fakt, že návrh opatření obecné povahy č. 01-16 vyvěsil na své úřední desce, aby se k němu dotčené osoby mohly vyjádřit, již dne 1. března 2016 a opatření č. 02-16 dne 2. května 2016, a to i způsobem umožňujícím dálkový přístup. O podané žalobě se dozvěděl z přípisu městského soudu až dne 6. května 2016. Stěžovatelka tedy mohla vědět o tom, že napadené opatření obecné povahy bude v blízké době zrušeno a měla též možnost uplatnit své nároky cestou připomínek k vyvěšeným návrhům, tuto možnost však nevyužila.

[5] Odpůrce uzavřel, že ke zrušení napadeného opatření obecné povahy by došlo ve stejných termínech i v případě, kdy by stěžovatelka svůj návrh městskému soudu vůbec nepodala. Nová opatření obecné povahy, která napadené opatření nahradila, nebyla vydána za účelem uspokojení stěžovatelky v probíhajícím soudním řízení, nýbrž z důvodu úpravy cenové regulace individuálně připravovaných léčivých přípravků, tj. z moci úřední odpůrce, nezávisle na stěžovatelce.

[6] Stěžovatelka v replice zdůraznila, že uspokojení navrhovatele je objektivní stav zcela nezávislý na úmyslu odpůrce, jeho subjektivní postoj a důvody pro vydání nového opatření obecné povahy tedy nehrají žádnou roli. Ustanovení § 62 s. ř. s. je zvláštním ustanovením vůči obecnému ustanovení § 46 s. ř. s., a musí se tedy aplikovat přednostně, je-li naplněna jeho hypotéza. Ta podle stěžovatelky spočívá v tom, že: a) soud doposud meritorně nerozhodl, b) odpůrce učiní úkon v rámci své působnosti a c) tímto úkonem dojde k uspokojení navrhovatele, tedy dojde k tomu, co navrhovatel v řízení požadoval. Z hlediska jejího naplnění je tedy zcela nerozhodné, jaký je obsah vydaných opatření obecné povahy, či jak se stěžovatelka bránila jejich vydání.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud k tomu na vysvětlenou poznamenává, že pokud by stěžovatelka brojila svou kasační stížností výhradně jen proti výroku o náhradě nákladů řízení, byla by taková kasační stížnost nepřípustná podle § 104 odst. s. ř. s. V nyní řešeném případě však stěžovatelka napadá též výrok o odmítnutí návrhu s tím, že řízení mělo být zastaveno. Proto je její kasační stížnost přípustná, byť je zjevně jejím hlavním motivem snaha dosáhnout pro stěžovatelku příznivějšího rozvržení povinnosti hradit náklady soudního řízení.

[8] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Ustanovení § 62 s. ř. s. zní následovně: *„(1) Dokud soud nerozhodl, může odpůrce vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jimiž navrhovatele uspokojí, nezasáhne-li tímto postupem práva nebo povinnosti třetích osob. Svůj záměr navrhovatele uspokojit sdělí správní orgán soudu a vyžádá si správní spisy, pokud je již soudu předložil. (2) Předseda senátu stanoví lhůtu, v níž je třeba rozhodnutí vydat, opatření nebo úkon provést a oznámit je navrhovateli i soudu; uplyne-li tato lhůta marně, pokračuje soud v řízení. (3) Dojde-li oznámení odpůrce podle odstavce 2 soudu, vyzve předseda senátu navrhovatele, aby se ve stanovené lhůtě vyjádřil, zda je postupem správního orgánu uspokojen. Zmeškání této lhůty nelze prominout. (4) Soud řízení usnesením zastaví, sdělí-li navrhovatel, že je uspokojen. Soud řízení zastaví i tehdy, nevyjádří-li se takto navrhovatel ve stanovené lhůtě, jestliže ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo. (5) Rozhodnutí, opatření nebo úkon podle odstavce 1 nabývá právní moci nebo obdobných právních účinků dnem právní moci rozhodnutí soudu o zastavení řízení.“*

[10] Smysl a účel citovaného ustanovení spočívá v tom, že umožňuje stranám sporu ve správním soudnictví dospět ke smírnému řešení. Odborná literatura proto (shodně

s odpůrcem) přirovnává institut uspokojení navrhovatele ke smíru v občanském soudním řízení (JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 468-469). Důvodová zpráva k s. ř. s. k tomu uváděla (zvýraznění doplněno): *„Jde tu o založení pravomoci správního orgánu vydat ve věci po podání návrhu nové rozhodnutí, zásadně tehdy, ztotožní-li se správní orgán s námitkami proti svému postupu nebo rozhodnutí. V takovém případě si může i správní orgán vyžádat k vydání takového rozhodnutí lhůtu a navrhovatel pak bude dotázán, zda se cítí uspokojen. Zavedení ‚uspokojení navrhovatele' pak může významně přispět ke zkrácení soudního řízení a odbřemenění soudů, přičemž se tu preferuje faktický požadavek na co možná rychlé odstranění vzniklého sporu před autoritativním zásahem soudu; bez významu není ani to, že v těchto případech - ač navrhovatel bude mít právo proti odpůrci na náhradu nákladů řízení, budou tyto náklady výrazně nižší a tedy (zpravidla státní rozpočet) méně zatěžující."*

[11] Z takto nastíněného účelu a smyslu zákona vyplývá, že k uspokojení navrhovatele je vždy třeba shodné vůle obou stran sporu, aby tento institut mohl být využit. Vůle nemusí být v případě navrhovatele výslovně vyjádřená, jelikož § 62 odst. 4 věta druhá s. ř. s. umožňuje nahradit ji úsudkem soudu o tom, že k uspokojení navrhovatele došlo. Nelze však přehlížet, že zákon v kombinaci s judikaturou tuto možnost podmiňuje tím, že navrhovatel byl osloven, dostal možnost se k dané otázce vyjádřit a byl poučen o následcích případného nevyjádření (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2009, č. j. 4 Ads 105/2008 - 185, č. 2502/2012 Sb. NSS). Soud zde nesmí jít nad rámec zásady dispoziční a nemůže vůli navrhovatele „korigovat" nebo mu ji vnucovat. Jestliže navrhovatel vyjádří názor, že uspokojen nebyl, pak bez ohledu na to, jak neopodstatněné se důvody jeho nesouhlasu mohou soudu jevit, řízení pro uspokojení navrhovatele zastavit nesmí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. července 2010, č. j. 3 Ads 148/2008 - 70, č. 2130/2010 Sb. NSS). Tím spíše podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže soud nahrazovat projev vůle odpůrce, jelikož k takovému kroku mu chybí jakákoliv, byť třeba jen analogicky použitelná zákonná opora. Občanský soudní řád zde podpůrně využít nelze, neboť ten se podle § 64 s. ř. s. uplatní pouze tehdy, nestanoví-li sám soudní řád správní jinak. Soudní řád správní má přitom vlastní, komplexní úpravu důvodů pro zastavení řízení i úhrady jeho nákladů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79, č. 3344/2016 Sb. NSS).

[12] Nejvyšší správní soud tak dospívá k závěru, že § 62 odst. 1 věta druhá, kde se praví, že „*svůj záměr navrhovatele uspokojit sdělí správní orgán soudu*", není pouhým technickým ustanovením, nýbrž vyjadřuje jednu z nutných podmínek, jež musí být splněny, aby soud mohl zastavit řízení pro uspokojení navrhovatele. Je pravda, že odborná literatura ani judikatura nepovažují vždy za nezbytné, aby byla přesně dodržena procedura popsaná v § 62 odst. 1 až 3 s. ř. s. To však platí pouze pro souslednost jednotlivých kroků. Odpůrce tedy může, namísto deklarace záměru navrhovatele uspokojit, soudu přímo oznámit, že tak již učinil, např. že vydal ve věci nové rozhodnutí (srov. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, str. 531). Stejně tak není na závadu, pokud odpůrce navrhovatele uspokojí bez toho, že by mu k tomu soud stanovil lhůtu podle § 62 odst. 2 s. ř. s. (srov. bod [17] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2013, č. j. 6 Ads 3/2013, č. 2996/2014 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud však nemůže jít tak daleko, že by připustil zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele bez výslovně

projevené vůle odpůrce či dokonce proti ní. Důvody pro postup zvolený odpůrcem mohou totiž ležet mimo probíhající soudní řízení (v řízení o zrušení opatření obecné povahy to platí dvojnásob, neboť je určeno obecně vymezenému okruhu adresátů, přičemž míra „uspokojení“ každého z nich je relativní, resp. může se lišit a dosahovat i hodnot záporných). Subjektivní postoj odpůrce k věci musí soud brát v potaz, neboť odpůrce je stranou řízení, o jehož zastavení se jedná. Navíc jestliže sám odpůrce nepovažuje svůj postup za uspokojení navrhovatele, soud těžko může tuto otázku posoudit opačně, neboť by tím – bez potřebné shody s odpůrcem o tom, jak má být jeho úkon chápán – do značné míry předjímal výklad nově vydaného rozhodnutí, resp. zde opatření obecné povahy, a výsledek jeho případného budoucího soudního přezkumu.

[13] Pokud by vůbec bylo možné o postupu navrhovaném stěžovatelkou uvažovat, pak snad jedině v extrémních případech, kdy by odpůrce zcela zjevně a nepochybně možnost uspokojit navrhovatele fakticky využil, avšak cíleně a účelově by to popíral ve snaze vyhnout se placení nákladů řízení. V daném případě se však o takový účelový postup nejedná. Jak vyplývá z vyjádření odpůrce, proces nahrazení napadeného opatření obecné povahy dvěma novými opatřeními obecné povahy byl motivován zcela jinými důvody, než byl soudní spor vyvolaný stěžovatelkou. O pravdivosti tohoto tvrzení svědčí zejména časová souslednost jednotlivých kroků, kdy návrhy obou nových opatření obecné povahy byly zveřejněny na úřední desce odpůrce ještě před podáním žaloby, což ani stěžovatelka nezpochybňuje.

[14] Nejvyšší správní soud na závěr uvádí, že ve správním soudnictví vskutku může docházet k situacím, kdy v průběhu řízení dojde ke ztrátě jeho předmětu nebo k takové změně okolností, která vylučuje pokračování v řízení, a přestože se navrhovatel (resp. žalobce) může subjektivně cítit být takovým výsledkem uspokojen, nedochází k zastavení řízení podle § 62 odst. 4, resp. § 47 písm. b) s. ř. s., nýbrž k odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jako se stalo i v tomto případě. Jak uvádí odborná literatura: „*Nutno dodat, že k faktickému ‚uspokojení‘ navrhovatele správním orgánem v průběhu soudního řízení může dojít i mimo režim § 62 SŘS. Paralelně se soudním řízením totiž mohou ve věci probíhat různá správní řízení, ať již opravného či dozorčího charakteru [obnova řízení (§ 100 a 102 SpŘ, § 117 a násl. DŘ), přezkumné řízení (§ 94 a násl. SpŘ, § 121 a násl. DŘ), nové rozhodnutí (§ 101, 102 SpŘ)]. V takovém případě soud může řízení přerušit dle § 48 odst. 3 písm. a) SŘS. Pokud pak následkem těchto správních řízení nastane situace, že dosud probíhající soudní řízení přijde o svůj předmět (typicky bude-li správními orgány pravomocně zrušeno žalobou napadené rozhodnutí), soud návrh odmítne dle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS, popř. řízení o něm zastaví dle § 47 písm. a) SŘS, vezme-li jej žalobce zpět*“ (BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014).

[15] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[16] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Odpůrce měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 20. září 2016

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu