ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **J. O.,** zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 15, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2018, č. j. 43 A 16/2018 - 24,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 27. 10. 2015, č. j. MBE/68142/2015/SPR-Maf, uložil Městský úřad Beroun (dále jen „správní orgán I. stupně“) žalobci dle § 62 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), pořádkovou pokutu ve výši 1 500 Kč, jelikož se bezdůvodně nedostavil k ústnímu jednání ve věci dopravního přestupku. Přípisem ze dne 31. 5. 2016 upomenul správní orgán I. stupně žalobce, že tato pokuta nebyla dosud zaplacena a požádal jej o její dobrovolnou úhradu.

[2] Dne 10. 6. 2016 obdržel správní orgán I. stupně písemnost spočívající v otisku obrazovky, na které byla zachycena e-mailová schránka zmocněnce žalobce, v níž se nachází zpráva obsahující blanketní odvolání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, přičemž v hlavičce této zprávy je uvedeno datum 16. 11. 2015.

[3] Rozhodnutím ze dne 24. 11. 2017, č. j. 089027/2016/KUSK-DOP/HRO, žalovaný odvolání žalobce podle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné zamítl. Konstatoval, že odvoláním napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 20. 11. 2015, žalobce udělil

zmocněnci plnou moc až dne 25. 1. 2016 a odvolání bylo podáno prostřednictvím tohoto zmocněnce dne 10. 6. 2016.

II.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který řízení o ní napadeným usnesením na základě zpětvzetí ze dne 17. 9. 2018 zastavil. Z uvedeného podání jednoznačně plyne, že žalobce netrvá na dalším projednávání žaloby a žádá, aby řízení bylo zastaveno. Výslovně uvedl, že bere žalobu zpět. Důvody, pro které přistoupil k zpětvzetí žaloby, jsou právně nevýznamné a není úkolem soudu hodnotit, zda je postup žalobce logický a důvody pro takový postup věcně správné. Tím méně v situaci, kdy je žalobce zastoupen advokátem. Bylo by v rozporu s dispoziční zásadou, aby se soud zabýval vhodností a racionalitou procesních úkonů žalobce. Současně krajský soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, protože žaloba nebyla vzata zpět pro pozdější chování žalovaného, jak tvrdil žalobce. Žalobce se totiž žalobou domáhal zrušení rozhodnutí ve věci uložení pořádkové pokuty, které bylo vydáno v průběhu řízení o přestupku. Na právní moc ani jiné právní účinky napadeného rozhodnutí nemá žádný vliv, že přestupkové řízení bylo posléze zastaveno rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 6. 2018. Byť tedy žalobce subjektivně mohl vzít žalobu ve věci rozhodnutí o pořádkové pokutě zpět z důvodu, že bylo žalovaným zastaveno řízení o přestupku, objektivně žádný vztah příčinné souvislosti mezi těmito dvěma rozhodnutími, jejichž předmětem je jiná otázka, není.

III.

[5] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že se ve svém podání ze dne 17. 9. 2018 zmýlil. Domníval se, že žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutí a zastavil řízení, které je předmětem řízení o žalobě, a proto došlo k jeho uspokojení, respektive k jednání, kterého se žalobou domáhal. I přes toto pochybení stěžovatele však nebyl důvod pro zastavení řízení, jelikož jeho projev vůle nebyl jednoznačný. Formulace podání zakládala pochybnosti o tom, zda chtěl vzít žalobu zpět, jelikož zmiňoval jiné řízení a opíral se o rozhodnutí žalovaného v jiné právní věci. Sám krajský soud sice konstatoval, že podání nevzbuzuje pochybnosti, ale následně tyto pochybnosti rozebíral a vypořádával. Měl proto stěžovatele vyzvat k vyjasnění jeho podání. Ve věci nebylo možné aplikovat institut zastavení řízení pro uspokojení žalobce ani zastavení řízení pro pozdější chování žalovaného, což krajský soud konstatoval v souvislosti s výrokem o náhradě nákladů řízení. Jelikož ani jednomu návrhu na zastavení řízení nemohlo být vyhověno, měl je krajský soud zamítnout.

[6] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že pojem „pro pozdější chování odpůrce“ je použit pouze v § 60 odst. 3 s. ř. s. týkajícím se náhrady nákladů řízení. Nejedná

se tedy o žádný „institut“ pro zastavení řízení. Má za to, že stěžovatel vzal žalobu zpět z důvodu vydání rozhodnutí o odvolání ve věci přestupku. Pokud stěžovatel ve zpětvzetí žaloby výslovně prohlásil, že byl uspokojen vydáním tohoto rozhodnutí a nyní tvrdí, že toto rozhodnutí jej mělo uspokojit v jiné věci, pak by měl tuto jinou věc rovněž specifikovat. Při zpětvzetí žaloby musí být splněna podmínka příčinné souvislosti s chováním žalovaného. Mezi rozhodnutím o odvolání ve věci přestupku a rozhodnutím o uložení pokuty však neexistuje souvislost. Obě rozhodnutí jsou na sobě nezávislá. Žalovaný nadto považuje tvrzení stěžovatele o pochybení za nevěrohodné, neboť žádné další konkrétní pozdější chování žalovaného netvrdil. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal mu náhradu nákladů za řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud na úvod připomíná, že je v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu, resp. podmínky pro odmítnutí žaloby, a řízení tomuto rozhodnutí přecházející jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná, tj. zda jednání žalovaného bylo nezákonné či nikoli (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65).

[11] Stěžovatele namítá, že podání označené jako „*Zpětvzetí žaloby pro uspokojení žalovaným*“ učinil v omylu, který současně zakládal zjevnou nejednoznačnost tohoto podání. Nejvyšší správní soud mu s ohledem na skutkové okolnosti věci nepřisvědčil.

[12] Dle § 37 odst. 4 s. ř. s. *[n]avrhovatel může vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl*.

[13] Dle § 47 písm. a) s. ř. s. *[s]oud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět; šlo-li však o společný návrh více osob, vezme předseda senátu toliko zpětvzetí návrhu jedním z navrhovatelů usnesením na vědomí*.

[14] Dle § 60 odst. 3 s. ř. s. *[ž]ádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení*.

[15] Z obsahu spisového materiálu Nejvyšší správní soud zjistil, že žaloba směřovala proti rozhodnutí ze dne 24. 11. 2017, č. j. 089027/2016/KUSK-DOP/HRO, jímž žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Toto rozhodnutí bylo vydáno v rámci řízení o přestupku, které bylo ukončeno rozhodnutím

žalovaného ze dne 14. 6. 2018, č. j. 074315/2018/KUSK/OSA/HRO, jímž k odvolání stěžovatele rozhodnutí o přestupku zrušil a zastavil řízení.

[16] Dne 17. 9. 2018 doručil stěžovatel soudu podání nadepsané „*Zpětvzetí žaloby pro uspokojení žalovaným*“, v němž uvedl, že: „*podal dne 29. 1. 2018 žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. listopadu 2017, doručeného dne 1. prosince 2017, č. j.: 089027/2016/KUSK-DOP/HRO (dále jen „napadené rozhodnutí“). Žalovaný následně vydal rozhodnutí ze dne 14. 6. 2018 pod č. j. 074315/2018/KUSK/OSA/HRO, kterým vyhověl požadavkům žalobce. Žalobce z tohoto důvodu prohlašuje v souladu s § 47 písm. b) s. ř. s., že byl zrušením napadených rozhodnutí žalovaným plně uspokojen dle § 62 s. ř. s. a navrhuje řízení zastavit dle § 62 odst. 4 s. ř. s. (...) Pokud by soud usoudil, že k uspokojení žalobce nedošlo (neboť žalobci nebylo doručeno žádné usnesení zdejšího soudu, ve kterém by žalobce byl vyzván ke sdělení, zda je postupem žalovaného uspokojen), tak žalobce bere žalobu zpět pro pozdější chování odpůrce*.“ (podtržení doplněno soudem).
[17] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením krajského soudu, že citovaným podáním stěžovatel vzal svůj žalobní návrh zpět. Stěžovatel ve svém podání zjevně deklaroval, že již nechce pokračovat v soudním řízení ve věci pokuty, přičemž jako důvod tohoto svého postupu označil rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 6. 2018. Jeho podání je určité, srozumitelné, a je z něj zcela zřejmé, co stěžovatel navrhuje (srov. § 43 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s.). Za těchto okolností nebyl dán žádný důvod pro to, aby krajský soud vyzval stěžovatele k odstranění vad podání (tj. k vyjasnění jeho vůle), neboť podmínky § 37 odst. 5 s. ř. s. nebyly naplněny.

[18] Stěžovatel tvrdí, že jeho omyl byl zřejmý z toho, že odkazoval na rozhodnutí vztahující se k jinému řízení (ve věci přestupku, nikoliv ve věci pokuty). S ohledem na okolnosti posuzované věci však na základě této skutečnosti nebylo lze usuzovat na to, že stěžovatel jednal v omylu. Jím označeným rozhodnutím bylo totiž rozhodnutí o přestupku zrušeno a řízení o něm zastaveno. Jestliže stěžovatel ve věci přestupku uspěl již v odvolacím řízení, lze předpokládat, že v době doručení zpětvzetí žaloby soudu nebylo zahájeno žádné další řízení v této věci. Nebyl tedy dán žádný logický důvod k tomu, aby krajský soud u zpětvzetí vztahujícího se k pokutě zkoumal, zda je vedeno nějaké jiné „konkurenční“ soudní řízení, jemuž by zpětvzetí žaloby lépe odpovídalo (přičemž stěžovatel ani v kasační stížnosti neoznačil, o které jiné řízení by se vlastně mělo jednat). Nadto bylo rozhodnutí o pokutě vydáno v rámci řízení o přestupku, tj. určitá souvislost obou řízení je zde zajisté dána a nebylo úkolem krajského soudu zjišťovat, jak stěžovatel tuto souvislost chápe.

[19] Dále stěžovatel odkazuje na to, že ve zpětvzetí navrhl aplikaci institutů „*zastavení řízení pro uspokojení žalobce*“, alternativně pak „*zastavení řízení pro pozdější chování žalovaného*“, jimž krajský soud nevyhověl. Tyto „instituty“ však nijak nesouvisí se zpětvzetím ve smyslu § 37 odst. 4 s. ř. s., ale s na něj navazujícím rozhodnutím ve věci přiznání náhrady nákladů řízení. Ostatně, z textu podání ze dne 17. 9. 2018 plyne, že stěžovatel si je i tohoto vědom. Formulace odkazující na „uspokojení žalobce“ či „pozdější chování žalovaného“ totiž použil právě v souvislosti se svým návrhem na přiznání náhrady nákladů řízení. Zabýval-li se tedy krajský soud tím, zda bylo důvodem zpětvzetí žaloby pozdější chování žalovaného, nedával tímto najevo jakési pochybnosti o obsahu podání, jak dovozuje stěžovatel, ale postupoval v souladu s § 60 odst. 3, větou druhou s. ř.

s. Z citovaného ustanovení vyplývá, že soud se nemůže bez dalšího spoléhat na tvrzení žalobce uvedená ve zpětvzetí, ale musí vždy zkoumat, zda existuje souvislost mezi zpětvzetím návrhu (zde žaloby) a pozdějším chováním odpůrce (zde žalovaného). Zabývá se tedy tím, zda k označenému chování došlo až po podání žaloby (1. podmínka pro přiznání náhrady nákladů řízení) a v souvislosti s ní (2. podmínka pro přiznání náhrady nákladů řízení). Zjistí-li soud, že žalobce vzal své podání zpět bez ohledu na chování žalovaného nebo že chování žalovaného nemělo objektivně žádnou souvislost s podáním žaloby, nemůže náhradu nákladů přiznat, byť by žalobce tvrdil opak nebo byl o opaku subjektivně přesvědčen. Krajský soud se tedy v posuzované věci nezabýval pozdějším chováním žalovaného proto, že by mu vznikly pochybnosti o tom, zda je podání stěžovatele zpětvzetím žaloby, nýbrž proto, aby rozhodl v souladu se zákonem o právu na náhradu nákladů řízení, které stěžovatel ve svém podání uplatnil.

[20] Nejvyšší správní soud nemá pochybnost o tom, že předmět žaloby byl stěžovateli v době podání jejího zpětvzetí znám. Stěžovatel neuvedl žádné racionální důvody, z nichž by bylo možné dovozovat, že se v tomto předmětu spletl, především pak neoznačil žádné jiné řízení, k jehož předmětu se snad zpětvzetí mělo vztahovat. Lze se jen domýšlet, zda skutečným důvodem kasační stížnosti není toliko nesouhlas s výrokem krajského soudu o náhradě nákladů řízení, který by byl jako samostatný kasační bod nepřípustný (§ 104 odst. 2 s. ř. s.).

[21] Učinil-li pak stěžovatel zpětvzetí žaloby v omylu, nemá tato skutečnost podle ustálené judikatury na řízení žádný význam. Případná diskrepance mezi vůlí skutečnou a vůlí projevenou nemá na podstatu procesního úkonu žádný vliv, resp. subjektivní náhled účastníka řízení na jím činěný úkon je nerozhodný (srov. např. Hora, V.: Československé civilní právo procesní, díl I., Praha 1931, str. 111). Obdobně i současná judikatura pevně stojí na stanovisku, že každý procesní úkon je nutno posuzovat podle toho, jak byl navenek projeven, nikoli podle toho, jestli mezi projeveným procesním úkonem a vnitřní vůlí jednajícího je skutečný souhlas. Ani podstatný omyl účastníka mezi tím, co procesním úkonem projevil a tím, co jím projevit chtěl, nemá na tento procesní úkon a jeho účinnost žádný vliv (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2003, sp. zn. 29 Odo 649/2001; ze dne 29. 5. 1997, čj. 2 Cdon 1646/96; ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. 32 Odo 750/2002; ze dne 20. 1. 2009, sp. zn. 22 Cdo 3657/2007). Předestřený názor zastává rovněž Ústavní soud (srov. nálezy ze dne 11. 12. 1997, sp. zn. IV. ÚS 295/97; nebo ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2505/07, v nichž se vyjadřoval přímo ve vztahu k zpětvzetí žaloby). Ve stejném duchu pak hovoří i judikatura správních soudů, např. v rozsudku ze dne 23. 8. 2006, č. j. 6 Azs 105/2006 - 53, Nejvyšší správní soud konstatoval, že: „*Žalobce je dominus litis, pouze žalobce je tím, kdo rozhoduje svými procesními kroky o tom, že soudní řízení správní bude zahájeno, žalobce volí strategii vedení řízení a zároveň je nadán výsostným právem ze své vůle řízení kdykoliv ukončit. Z tohoto důvodu ustanovení § 47 písm. a) konečně nepřipouští, aby projev vůle žalobce směřující k zpětvzetí návrhu byl úkonem jakkoliv podmíněným, a soudu nepřísluší nijak vnitřní motivy žalobce, který svůj návrh bere zpět, zkoumat. Stěžovatelka svůj procesní úkon (zpětvzetí žaloby) nijak nepodmínila (což by způsobovalo neúčinnost takového úkonu a soud by k němu nepřihlížel). Omyl v procesním úkonu nemá za řízení žádný právní význam. Není totiž podstatné, co stěžovatelka úkonem zamýšlela projevit, rozhodující je, co projevila. V projednávané věci šlo o projev určitý a srozumitelný. Účinky takového úkonu našly svůj výraz v zastavení řízení a ani zjištění omylu nemůže na tomto následku nic změnit*.“ (podtržení doplněno soudem, shodně viz rozsudek

ze dne 10. 1. 2006, č. j. 6 Azs 310/2005 - 101, nebo ze dne 31. 5. 2011, č. j. 1 As 47/2011 - 75). Krajský soud tedy správně poukázal na to, že důvody zpětvzetí jsou právně nevýznamné a že mu nepřísluší hodnotit racionalitu, logiku či správnost procesních kroků stěžovatele, zvláště je-li zastoupen právním profesionálem.

[22] Podle názoru Nejvyššího správního soudu byly v projednávaném případě naplněny podmínky pro zastavení řízení dle § 47 písm. a) s. ř. s. Krajský soud tedy postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud na základě tohoto zpětvzetí řízení o žalobě zastavil. Kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný požadoval náhradu nákladů řízení. Takovýto nárok nicméně nelze přiznat. V tomto lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu NSS, podle něhož „*s výkonem působnosti jednotlivých správních orgánů je nerozlučně spojena též povinnost tuto činnost obhájit u nezávislého soudu, povolaného na základě příkazu ústavodárce k ochraně práv jednotlivců (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Náklady takto vzniklé při této standardní činnosti správních orgánů jsou stejně jako veškeré náklady na fungování veřejné správy hrazeny z veřejných rozpočtů, tj. z výtěžku daní a poplatků hrazených všemi občany na základě zákona*“ (usnesení ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47). Ani žalovanému tedy soud náhradu nákladu řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. listopadu 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu