

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **D. K.**, zast. JUDr. Janem Klailem, advokátem, se sídlem Lukavická 22, Plzeň, proti žalované: **Hradní stráž**, se sídlem Loretánská 4, Praha 1, adresou pro doručování: Ministerstvo obrany, Sekce právní, Odbor pro právní zastupování, náměstí Svobody 471/4, Praha 6, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalované proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 A 121/2017 - 36,

takto:

I. Kasační stížnost proti I. výroku usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 A 121/2017 - 36, **se zamítá.**

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 A 121/2017 - 36, **se** ve II. výroku **zrušuje** a v tomto rozsahu **se** věc **vrací** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

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

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce se žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu u Městského soudu v Praze domáhal, aby žalované byla uložena povinnost rozhodnout o jeho žádosti na vyplacení doplatku platu a příplatků za práce přesčas za období let 2013 a 2014.

[2] Žalovaná vydala požadované rozhodnutí sp. zn. 91-14/2016-8595 dne 17. 8. 2017. Stalo se tak v průběhu řízení o žalobě, žalobce proto vzal žalobu zpět.

[3] Městský soud v Praze na to rozhodl v záhlaví označeným usnesením a řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s. zastavil z důvodu zpětvzetí žaloby (I. výrok usnesení). Shledal, že žaloba byla podána důvodně a byla vzata zpět pro pozdější chování žalované. Uložil proto žalované povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě podle 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. (II. výrok usnesení). Dále rozhodl, že se žalobci vrací poměrná část zaplaceného soudního poplatku (III. výrok usnesení) a konečně uložil žalobci povinnost sdělit číslo bankovního účtu (IV. výrok usnesení).

II.

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení městského soudu (a to jeho I. a II. výrok) kasační stížností z důvodu vyplývajícího z § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Poukázala na skutečnost, že žalobce se bránil proti nečinnosti služebního orgánu žalobou ze dne 10. 7. 2017, tuto žalobu však měl podat podle § 80 odst. 1 s. ř. s. nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí. Lhůta k vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 3 správního řádu činí 30 dní. Žalobce požádal o vydání rozhodnutí o proplacení práce přesčas za období let 2013-2014 žádostí ze dne 25. 2. 2016, doručenou stěžovatelce dne 29. 2. 2016. Roční lhůta pro podání žaloby uplynula dne 30. 3. 2017. Žaloba tudíž byla opožděná. Městský soud se však touto otázkou nezabýval a řízení zastavil na základě zpětvzetí žaloby, přestože k opožděnosti žaloby má přihlížet v každé fázi řízení.

[6] Stěžovatelka dále tvrdila, že již ve vyjádření k žalobě poukazovala na to, že žalobce řádně nevyčerpal všechny prostředky ochrany před podáním žaloby proti nečinnosti správního orgánu.

[7] Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla napadené usnesení zrušit a žalobu odmítnout pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

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

[10] Kasační stížnost je důvodná zčásti.

[11] V projednávané věci bylo sporným, zda za situace, kdy žalobce vzal žalobu zpět, měl městský soud řízení bez dalšího zastavit, nebo se nejprve zabývat splněním podmínek řízení, zde tvrzenou opožděností žaloby, resp. též stěžovatelkou v řízení o žalobě namítaným nevyčerpáním prostředků ochrany před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[12] Obdobnou otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, č. j. 8 As 24/2005 - 69, v němž shledal, že *„[n]avrhovatel může disponovat řízením nebo jeho předmětem a může tedy i vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud*

nerozhodl (§ 37 odst. 4 s. ř. s.). Pokud tak učiní, musí soud rozhodnout, že řízení zastavuje a v tu chvíli již není rozhodné, zda se jednalo o návrh přípustný či nepřípustný. (...) 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 nepřípustnost návrhu a vést k jeho následnému odmítnutí, jsou irelevantní. Z tohoto závěru zákon činí pouze jedinou výjimku pro případ, že návrh na zahájení řízení podalo více osob a zpětvzetí učinila pouze jedna [§ 47 písm. a) in fine s. ř. s.]; tato výjimka však na daný případ nedopadá, neboť návrh na zahájení řízení podala pouze jedna osoba. Vezme-li tudíž žalobce žalobu proti rozhodnutí správního orgánu zpět, nemůže jako stížnostní námitka obstát skutečnost, že podaná žaloba byla nepřípustná a že z tohoto titulu ji měl soud odmítnout. Opačný závěr (...), že institut zastavení řízení se v soudním řízení správním uplatní pouze v případě, že soud nezjistí překážku řízení nebo jiný důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 s. ř. s., by vedl k negaci dispoziční zásady, v souladu s níž je tento typ řízení koncipován.“

[13] Uvedený závěr plně dopadá i na právě posuzovaný případ. Městský soud nepochybil, respektoval-li, zcela v souladu s dispoziční zásadou ovládající soudní řízení správní, projev vůle žalobce nepokračovat dále v řízení o žalobě a řízení na základě zpětvzetí žaloby zastavil. V tom případě, pro účely zastavení řízení, již nebyl oprávněn ani povinen se zabývat splněním podmínek řízení a posuzovat, zda žaloba byla podána opožděně, či byla s ohledem na § 79 odst. 1 s. ř. s. nepřípustná, jak namítala stěžovatelka. Městský soud tedy nepochybil, zastavil-li řízení pro zpětvzetí žaloby (I. výrok napadeného usnesení), neboť žalobce je učinil dříve, než městský soud o žalobě rozhodl (§ 37 odst. 4 s. ř. s.).

[14] Naproti tomu však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil závěru městského soudu, který přijal v otázce náhrady nákladů řízení o žalobě ve II. výroku napadeného usnesení.

[15] Soudní řád správní v § 60 odst. 3 stanoví, že *žádný 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.*

[16] V souzené věci žalobce odůvodnil zpětvzetí žaloby skutečností, že stěžovatelka po podání žaloby vydala požadované rozhodnutí, tedy odstranila tvrzenou nečinnost. Městský soud proto, aniž se zabýval skutečností, zda stěžovatelka vydala rozhodnutí v důsledku podané žaloby (tj. v příčinné souvislosti s ní) či nikoliv, stěžovatelku zavázal k náhradě nákladů řízení o žalobě podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s.

[17] Takový postup však nebyl správný, a to tím spíše, že stěžovatelka již ve svém vyjádření k žalobě, které měl městský soud k dispozici dříve, než o zastavení řízení rozhodl, namítala, že žaloba je opožděná a také, že žalobce před jejím podáním bezvýsledně nevyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Jakkoliv tyto námitky neměly význam pro výrok o zastavení řízení, byly významné pro rozhodnutí o nákladech řízení.

[18] V nastalé situaci, pro účely úvah o náhradě nákladů řízení buď podle věty první, nebo věty druhé § 60 odst. 3 s. ř. s. měl městský soud uvážit, zda jsou stěžovatelčiny

námitky opodstatněné. Pokud by tomu tak bylo, pak by žalobci náhrada nákladů nenáležela, neboť by nedošlo k naplnění hypotézy použité právní normy (§ 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s.), totiž že ke zpětvzetí žaloby došlo pro pozdější (tj. nastalé po podání jinak důvodné žaloby) chování stěžovatelky.

[19] Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že žalobcova žádost na doplacení platu a příplatku za práce přesčas ze dne 25. 2. 2016 byla stěžovatelce doručena dne 29. 2. 2016. Dne 22. 6. 2017 (podle žalobních tvrzení a podle písemnosti připojené k žalobě na č. l. 8 spisu, která však není součástí správního spisu) žalobce podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, na základě níž nadřízený správní orgán přikázal dne 21. 7. 2017 stěžovatelce vydat bez zbytečného odkladu, nejpozději do 29. 9. 2017, rozhodnutí o žalobcově žádosti. Dané rozhodnutí stěžovatelka vydala dne 17. 8. 2017, tj. po podání žaloby. Jak již výše uvedeno, žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu žalobce u soudu podal dne 10. 7. 2017.

[20] Podle žalobce stěžovatelka tvrzenou nečinnost odstranila po podání žaloby, žaloba tedy byla podána důvodně a byla vzata zpět pro chování stěžovatelky. Naproti tomu stěžovatelka tvrdila, že žalobce jednak neposkytl příslušnému správnímu orgánu lhůtu 30 dní pro vydání rozhodnutí o žádosti na uplatnění opatření proti nečinnosti (učiněné žalobcem dne 22. 6. 2017) a již dne 10. 7. 2017 podal žalobu na ochranu proti nečinnosti, a dále, že žalobu podal opožděně (viz č. l. 32 *verte* spisu městského soudu). Pokud by se tato tvrzení stěžovatelky ukázala býti pravdivá, žaloba by byla buď nepřípustná, nebo, byla-li by přípustná, byla by opožděná. V takovém případě by nepochybně nebyl splněn předpoklad příčinné souvislosti vydání požadovaného rozhodnutí a podané žaloby (viz odst. [16]).

[21] Stěžovatelka nadto ve vyjádření k žalobě poukázala v souvislosti s tvrzeným nevyčerpáním prostředků ochrany před podáním žaloby i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 - 149. V něm kasační soud dovodil, že „*účastník řízení může podat žalobu na ochranu proti nečinnosti až teprve po té, kdy byla jeho žádost neúspěšná. O neúspěšnosti své žádosti se účastník řízení dozví zejména v situaci, kdy vyčká na rozhodnutí nadřízeného správního orgánu a toto rozhodnutí mu bude zákonem předvídaným způsobem oznámeno. Určité pochybnosti však mohou vzniknout v případě, kdy „nedočkavý" účastník, tak jako v nyní posuzované věci stěžovatelka, na takovéto rozhodnutí nevyčká a žalobu na ochranu proti nečinnosti podá krátce po uplatnění opatření proti nečinnosti, příp. kdy nadřízený správní orgán vůbec o jeho žádosti nerozhodne. Vzhledem ke skutečnosti, že správní řád výslovně nestanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, je podle zdejšího soudu třeba vycházet z § 71 odst. 3 správního řádu a tam stanovené obecné třicetidenní lhůty.*"

[22] V projednávané věci je ze shrnutí skutkových okolností případu vyložených v odst. [19] zjevné, že žalobce nevyčkal alespoň třicetidenní lhůty pro vyřízení jeho žádosti na uložení opatření proti nečinnosti (viz cit. rozsudek č. j. 9 Ans 8/2009 - 149) a ještě před jejím uplynutím podal žalobu. V době podání žaloby neměl povědomost ani o tom, zda jeho žádost byla neúspěšná, ani neuplynula obecná lhůta k učinění opatření proti nečinnosti podle § 71 odst. 3 správního řádu.

[23] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře také dovodil, že *„není-li při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), jedná se o žalobu nepřípustnou, kterou soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet.“* (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59). Předpokladem (podmínkou) žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je tedy mimo jiné bezvýsledné vyčerpání prostředků, jež procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti. V posuzovaném případě žalobce podal žalobu, aniž bezvýsledně vyčerpal prostředky ochrany, které měl k dispozici ve správním řízení. Žaloba proto byla nepřípustná.

[24] V takovém případě byl městský soud povinen zohlednit stěžovatelčina tvrzení týkající se nesplnění podmínek řízení (v širším slova smyslu, tj. nepřípustnost žaloby) v souvislosti s rozhodováním o náhradě nákladů řízení. Městský soud měl nejprve posoudit, zda vůbec žaloba byla přípustná ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Jak shora vyloženo, v souzeném případě tomu tak nebylo. Bylo na místě o náhradě nákladů řízení rozhodnout podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., podle nějž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Jen pro úplnost zde Nejvyšší správní soud dodává, že byla-li žaloba nepřípustná, nemohly najít místo úvahy o její opožděnosti; v případě nepřípustné žaloby žádné lhůty pro její podání neběží.

[25] Rozhodl-li tedy městský soud v souvislosti se zastavením řízení pro zpětvzetí žaloby o náhradě nákladů řízení podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s., aniž zohlednil, že nedošlo k naplnění hypotézy § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s., jelikož ke zpětvzetí žaloby nedošlo pro pozdější chování stěžovatelky, zatížil své rozhodnutí v části týkající se náhrady nákladů řízení (II. výrok napadeného usnesení) nezákonností.

IV.

[26] Nejvyšší správní soud z právě uvedených důvodů zrušil napadené usnesení ve II. výroku (o nákladech řízení o žalobě) podle § 110 odst. 1 část věty první před středníkem s. ř. s. V dalším řízení městský soud o nákladech řízení o žalobě rozhodne, vázán právním názorem kasačního soudu vysloveným výše (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Nejvyšší správní soud při rozhodování o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vyšel z usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, který dovodil, že je-li kasační stížnost nedůvodná ve věci samé, ale důvodná ve vztahu k výroku o nákladech řízení, rozhoduje o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud. Jeho rozsudkem je totiž řízení ve věci samé ukončeno a v tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud nevrací věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s. *a contrario*). Krajský soud proto v dalším řízení rozhoduje již pouze o nákladech předchozího řízení před ním, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[28] V souzené věci bylo předmětem řízení o kasační stížnosti posouzení zákonnosti usnesení městského soudu, a to jeho I. výroku o zastavení řízení a na něm závislého výroku o náhradě nákladů řízení o žalobě. V řízení o kasační stížnosti tak byl každý

z účastníků řízení úspěšný zčásti. Stěžovatelka neuspěla v části týkající se výroku o zastavení řízení a naopak uspěla v části týkající se náhrady nákladů řízení před městským soudem. Při poměřování úspěchu obou účastníků v řízení o kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalobce byl úspěšnější ve větší části. Tento závěr vychází ze skutečnosti, že předmětem řízení o kasační stížnosti byl v prvé řadě výrok napadeného usnesení o zastavení řízení, který tvořil podstatu sporu. Možnost přezkumu výroku napadeného usnesení o náhradě nákladů řízení je odvozena od napadení výroku o zastavení řízení, a proto přezkum výroku o náhradě nákladů řízení plní okrajovou (vedlejší) roli. Lze proto uzavřít, že žalobce by měl s ohledem na částečný (převažující) úspěch v řízení o kasační stížnosti právo na náhradu poměrné části nákladů řízení vůči stěžovatelce (srov. § 60 odst. 1 věta druhá s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). S ohledem na skutečnost, že žalobci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady podle obsahu soudního spisu nevznikly, jeví se přesné určení žalobcova poměrného úspěchu nadbytečné. Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona.

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

V Brně dne 31. ledna 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu