

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Mgr. S. W.,** zastoupena JUDr. Janem Walterem, advokátem se sídlem Volyňských Čechů 837, Žatec, proti žalované: **Krajská hygienická stanice Ústeckého kraje,** se sídlem Moskevská 1531/15, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalované proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 8. 2018, č. j. 15 A 81/2018 - 41,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 8. 2018, č. j. 15 A 81/2018 - 41, **se zrušuje** ve výroku III a v tomto rozsahu **se** věc **vrací** Krajskému soudu v Ústí nad Labem k dalšímu řízení.

II. Ve zbytku **se** kasační stížnost **zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobkyně podala dne 5. 3. 2018 žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon"), v níž žalovanou požádala o poskytnutí záznamů o měření hlučnosti šesti provozních situací v pilařském závodu Pila Kovářská specifikovaných v žádosti.

II.

[2] Dne 16. 4. 2018 podala žalobkyně ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud") žalobu na ochranu před nečinností žalované při vyřizování žádosti o poskytnutí informací. Uvedla, že v zákonem stanovené lhůtě nedošlo k poskytnutí

informace ani k vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Dále nebyla v zákonem stanovené lhůtě vyřízena stížnost na nečinnost žalované dle § 16 odst. 1 písm. c) informačního zákona. Navrhovala, aby krajský soud žalované uložil vydat do patnácti dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informací ze dne 5. 3. 2018 a nahradit náklady řízení.

[3] Krajský soud výrokem I. výše označeného usnesení řízení zastavil, výrokem II. vrátil žalobkyni zaplacený soudní poplatek ve výši 1 000 Kč a výrokem III. uložil žalované zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 200 Kč. Uvedl, že žalobkyně podala žalobu poté, co nebyla úspěšná při uplatnění ochrany před nečinností u nadřízeného orgánu žalované, Ministerstva zdravotnictví České republiky (dále jen „ministerstvo“) prostřednictvím stížnosti ze dne 20. 3. 2018 dle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona. Podáním ze dne 30. 5. 2018, které bylo krajskému soudu doručeno dne 4. 6. 2018, však žalobkyně výslovně vzala žalobu zpět s odůvodněním, že žalovaná rozhodnutím ze dne 23. 5. 2018, č. j. KHSUL 23714/2018, rozhodla o předložené žádosti o poskytnutí informací. Krajský soud v důsledku tohoto úkonu žalobkyně řízení o žalobě podle § 47 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zastavil. Zároveň uložil stěžovatelce uhradit žalobkyni náklady řízení, neboť dle vyjádření žalobkyně došlo ke zpětvzetí žaloby pro pozdější chování stěžovatelky.

III.

[4] Proti usnesení krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.

[5] Uvádí, že žádost žalobkyně o poskytnutí informací vyřídila rozhodnutím o částečném odmítnutí informace a přípisem, jímž byla informace žalobkyni částečně poskytnuta. Proti částečnému poskytnutí informace podala žalobkyně stížnost, kterou stěžovatelka postoupila ministerstvu. To mělo o stížnosti rozhodnout do 11. 4. 2018, avšak rozhodlo až dne 28. 6. 2018, tj. po podání nečinností žaloby. Nečinným ve věci žalobkyně tedy nebyla stěžovatelka, ale ministerstvo.

[6] Krajský soud nesprávně uvedl, že stěžovatelka žádost žalobkyně v souladu s informačním zákonem vyřídila až dne 23. 5. 2018, když vycházel z chybné informace uvedené žalobkyní ve zpětvzetí. Uvedené rozhodnutí stěžovatelka nevydala v souvislosti s částečným poskytnutím informace, ale v souvislosti s jejím částečným odmítnutím. K odvolání žalobkyně totiž ministerstvo rozhodnutí stěžovatelky o částečném odmítnutí informace rozhodnutím ze dne 7. 5. 2018 zrušilo. Stěžovatelka tedy rozhodla o části žádosti žalobkyně znovu právě rozhodnutím ze dne 23. 5. 2018. Stěžovatelka krajský soud opakovaně upozorňovala, že nemohla být ve věci nečinná, neboť podání žalobkyně postoupila ministerstvu. Žaloba měla být proto zamítnuta. Namísto toho krajský soud vedl zmatečné řízení o nečinnosti stěžovatelky, která však nenastala a vydal napadené usnesení z nesprávného důvodu.

[7] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a řízení před krajským soudem zastavil.

IV.

[8] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že tvrzená neexistující nečinnost stěžovatelky nepředstavuje nedostatek podmínek řízení, který by zakládal zmatečnost řízení před krajským soudem. To, zda nečinnost nastala či nikoliv je totiž samotným předmětem řízení. Jde tedy o meritorní otázku. Krajský soud jednal zcela v intencích zákona, když řízení zastavil, neboť žalobkyně vzala žalobu v celém rozsahu zpět. Pokud by naopak krajský soud žalobu věcně projednal, sám by zatížil řízení zmatečností spočívající v odpadnutí návrhu. Nadto není správné tvrzení stěžovatelky, že nebyla nečinná. Žalobkyně podala proti postupu stěžovatelky při vyřízení žádosti o poskytnutí informací stížnost, jelikož předmět žádosti nebyl zcela vyčerpán. Když stížnost nebyla v zákonné lhůtě vyřízena, podala žalobkyně nečinnostní žalobu. Tu vzala po obdržení rozhodnutí ze dne 23. 5. 2018 zpět. Uvádí-li stěžovatelka, že se jednalo o rozhodnutí vydané v souvislosti s částečným odmítnutím žádosti, vykládá nesprávně institut stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. c) informačního zákona. Tímto institutem žadatel brojí obecně proti (neúplnému) vyřízení žádosti, ať již v podobě poskytnutí informace nebo vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

[9] Žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky zamítl.

V.

[10] 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.).

[11] Kasační stížnost je zčásti důvodná.

[12] Stěžovatelka formálně uplatnila důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že stěžovatelka ve vztahu k výroku I. (a souvisejícího výroku II.) napadeného usnesení označila chybný důvod jejího podání dle § 103 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka tvrdí, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné, neboť jí nemohlo svědčit postavení žalované, tj. pro nedostatek pasivní žalobní legitimace. Dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. může zmatečnost řízení spočívat *v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce*. V případě žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu pasivní žalobní legitimace určena primárně tvrzením žalobce v žalobě (srov. usnesení ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003 - 9; usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53; rozsudek ze dne 23. 8. 2017, č. j. 9 As 109/2017 - 37). Vlastní existencí povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí nebo osvědčení se soud zabývá až při samotném meritorním posuzování žaloby. Nejde proto o otázku procesní, či splnění podmínek řízení, nýbrž o otázku meritorní, která předurčuje rozhodnutí ve věci samé. Jelikož stěžovatelka netvrdí žádné skutečnosti, v nichž by bylo možno shledat zmatečnost řízení, je zřejmé, že své důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nepřesně. Svým obsahem totiž kasační stížnost napadá zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení, tj. ve skutečnosti stěžovatelka uplatňuje důvod kasační stížnosti upravený v § 103 odst. 1

písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud pro úplnost připomíná, že subsumpce stížních důvodů pod zákonná ustanovení je záležitostí jeho právního hodnocení, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50).

[13] Z obsahu kasační stížnosti lze tedy dovodit, že stěžovatelka fakticky tvrdí kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. u výroku I. (a souvisejícího výroku II.) napadeného usnesení, jímž bylo řízení před krajským soudem zastaveno (a žalobkyni vrácen zaplacený soudní poplatek) a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. u výroku III. napadeného usnesení, jímž byla stěžovatelce uložena povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení.

[14] Stěžejní námitka stěžovatelky spočívá v tom, že žaloba byla zcela nedůvodná, neboť se vůči žalobkyni žádné nečinnosti nedopustila. Krajský soud měl proto žalobu zamítnout a nikoliv řízení o ní zastavit poté, co žalobkyně vzala svůj návrh zpět. Nejvyšší správní soud nepovažuje tuto námitku stěžovatelky za důvodnou.

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

[16] 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*.

[17] Není pochyb o tom, že žalobkyně vzala svou žalobu zpět dříve, než o ní krajský soud rozhodl. Byly tedy splněny podmínky § 47 písm. a) s. ř. s. pro zastavení řízení. Krajský soud plně reflektoval § 47 písm. a) s. ř. s. a také dispoziční zásadu, která vedle zásady koncentrace řízení ovládá celé správní soudnictví. Řízení podle soudního řádu správního je řízením návrhovým a existence návrhu tedy patří mezi základní podmínky řízení. Zpětvzetí návrhu, které je vyjádřením zmíněné dispoziční zásady, konzumuje podaný návrh jako celek. Jeho doručením soudu dojde k pominutí existence této základní podmínky řízení a zpětné úvahy o tom, zda původně podaný návrh byl nepřípustný, opožděný, či nedůvodný ztrácejí smysl, neboť zde již není žádný návrh, o němž by bylo možno se takto vyslovit a o němž by bylo možno v tomto smyslu rozhodnout. Vzala-li tedy žalobkyně žalobu zpět, rozhodl soud správně o tom, že řízení zastavuje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 8 As 24/2005 - 69; ze dne 2. 7. 2008, č. j. 3 Ads 58/2008 - 54; nebo ze dne 16. 5. 2012, č. j. 4 As 24/2012 - 18).

[18] Pro posouzení zákonnosti výroku I. (a souvisejícího výroku II.) napadeného usnesení by již nebylo nutné vypořádat se s námitkou stěžovatelky, že žaloba byla zcela nedůvodná, neboť se vůči žalobkyni žádné nečinnosti nedopustila. Tato námitka je nicméně důležitá z hlediska posouzení zákonnosti výroku III. napadeného usnesení, jímž bylo stěžovatelce uloženo uhradit žalobkyni vzniklé náklady řízení (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 3 Ads 58/2008 - 4).

[19] Podle § 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.

[20] V daném případě je sporné, zda ke zpětvzetí návrhu došlo skutečně v důsledku pozdějšího chování stěžovatelky vůči žalobkyni, či nikoliv.

[21] Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil, že na žádost žalobkyně ze dne 5. 3. 2018 reagovala stěžovatelka přípisem ze dne 16. 3. 2018, jímž poskytla žalobkyni kopie protokolů o měření hluku v provozu pilařského závodu (spolu s informací, že tyto jí byly zaslány již k jejím předchozím žádostem) a rozhodnutím č. j. KHSUL 12968/2018, o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Přípis a rozhodnutí byly žalobkyni doručeny dne 20. 3. 2018. Proti postupu stěžovatelky při vyřizování žádosti o poskytnutí informací podala žalobkyně dne 20. 3. 2018 stížnost z důvodu, že předmět její žádosti nebyl vyčerpán. Téhož dne podala žalobkyně proti rozhodnutí stěžovatelky č. j. KHSUL 12968/2018, o částečném odmítnutí žádosti odvolání, v němž namítala neurčitost výroku a nesrozumitelnost odůvodnění. Rozhodnutím ze dne 23. 3. 2018 postoupila stěžovatelka stížnost i odvolání žalobkyně ministerstvu. K postoupení došlo dne 26. 3. 2018. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 7. 5. 2018, č. j. MZDR 18137/2018-4/OVZ, rozhodnutí stěžovatelky ze dne 16. 3. 2018, č. j. KHSUL 12968/2018, o částečném odmítnutí žádosti zrušilo. Shledalo, že výrok odvoláním napadeného rozhodnutí byl neurčitý, neboť z rozhodnutí nebylo zřejmé, v jakých částech konkrétně byla žádost žalobkyně odmítnuta. Stěžovatelka proto dne 23. 5. 2018 vydala nové rozhodnutí č. j. KHSUL 23714/2018, o částečném odmítnutí žádosti. O stížnosti žalobkyně ze dne 20. 3. 2018 rozhodlo ministerstvo rozhodnutím ze dne 28. 6. 2018, č. j. MZDR 18137/2018-6/OVZ.

[22] Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobkyně v žalobě uplatňovala následující tvrzení. Poukazovala na to, že v souladu s § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona uplynula lhůta pro vyřízení její žádosti dne 20. 3. 2018. Dle žalobkyně v zákonem stanovené lhůtě nedošlo ani k poskytnutí informace ani k vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Proto podala dne 20. 3. 2018 na postup stěžovatelky při vyřizování žádosti stížnost dle § 16 odst. 1 písm. c) informačního zákona, o níž měl nadřízený správní orgán rozhodnout do 11. 4. 2018. Žádost ani stížnost však nebyly ke dni podání žaloby (16. 4. 2018) vyřízeny.

[23] Ze soudního spisu též vyplývá, že žalobkyně vzala žalobu podanou na ochranu proti nečinnosti stěžovatelky zpět podáním ze dne 30. 5. 2018. Tento krok odůvodnila tak, že obdržela „*od žalované její rozhodnutí ze dne 23. 5. 2018, č. j. KHSUL 23714/2018, sp. zn. S-KHSUL 11068/2018, kterým žalovaná žádost odmítá v rozsahu všech tří okruhů vyžádaných záznamů, tedy prakticky v celém rozsahu žádosti*.“ To znamená, že dle žalobkyně přestala být stěžovatelka ve věci nečinná tím, že dne 23. 5. 2018 vydala rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti. Původní rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti vydala stěžovatelka nicméně již dne 16. 3. 2018 a žalobkyni bylo doručeno dne 20. 3. 2018. O tom ostatně svědčí i skutečnost, že žalobkyně předmětné rozhodnutí napadla odvoláním, na jehož podkladě ministerstvo rozhodnutí stěžovatelky pro neurčitost výroku zrušilo. To však nic nemění na skutečnosti, že ke dni podání žaloby bylo rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti vydáno a bylo předmětem probíhajícího odvolacího řízení před ministerstvem. Žalobní tvrzení, že ke dni podání žaloby k vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti nedošlo, je tedy v rozporu s obsahem spisového materiálu. Sama žalobkyně si musela být této

skutečnosti vědoma. Tvrdí-li následně, že ji rozhodnutí stěžovatelky o částečném odmítnutí žádosti ze dne 23. 5. 2018 vedlo ke zpětvzetí žaloby, popírá tím sama důvodnost své žaloby, neboť věcně totožné rozhodnutí ze dne 16. 3. 2018 existovalo již ke dni podání žaloby. Rozhodnutí stěžovatelky ze dne 23. 5. 2018 tedy nelze logicky považovat za procesní aktivitu stěžovatelky, která by mohla být chápána jako „pozdější chování“ ve smyslu § 60 odst. 3, věty druhé s. ř. s. Jakkoliv k tomuto „pozdějšímu chování“ došlo až po podání žaloby, byla totožná procesní aktivita ze strany stěžovatelky nepochybně dána již při podání žaloby na ochranu před nečinností stěžovatelky, a to v podobě rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti ze dne 16. 3. 2018. Stěžovatelka nevydala rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti žalobkyně dne 23. 5. 2018 v souvislosti s podanou žalobou, ale proto, že její předcházející rozhodnutí ze dne 16. 3. 2018 ministerstvo zrušilo. Jelikož tedy žalobkyní označené chování stěžovatelky (vydání rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti ze dne 23. 5. 2018) zjevně nemělo přímou souvislost s podáním žaloby na ochranu před nečinností stěžovatelky, neměla být z tohoto důvodu žalobkyni náhrada nákladů řízení přiznána.

[24] Spatřovala-li žalobkyně nečinnost stěžovatelky rovněž v tom, že ke dni podání žaloby nebylo rozhodnuto o její stížnosti na postup stěžovatelky při vyřízení žádosti, je třeba uvést, že stěžovatelka postoupila dne 26. 3. 2018 stížnost žalobkyně ministerstvu. Stížnost byla podaná dne 20. 3. 2018. To znamená, že stěžovatelka předložila stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu v souladu s § 16a odst. 5 informačního zákona do 7 dnů ode dne, kdy jí stížnost došla. Nebyla-li stížnost ke dni podání žaloby v rozporu s § 16 odst. 8 informačního zákona vyřízena, nemohla to být stěžovatelka, kdo byl nečinný, nýbrž ministerstvo. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani žalobkyní uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 4 Ans 15/2009 - 56. Citovaný rozsudek se totiž týkal procesně odlišné situace, kdy byl žalovaný zcela nečinný jak při vyřizování žádosti o poskytnutí informací, tak při vyřizování následně podané stížnosti. V posuzované věci nicméně stěžovatelka nečinná nebyla. Jak již bylo shora uvedeno, na žádost žalobkyně reagovala tak, že jí částečně vyhověla a částečně odmítla. Následně postoupila ve lhůtě stanovené zákonem obě podání žalobkyně (stížnost i odvolání) svému nadřízenému orgánu. Případné průtahy při vyřizování stížnosti na postup stěžovatelky proto nelze přičítat jí. Jakožto nadřízený orgán bylo povinno rozhodnout o stížnosti do 15 dnů ode dne, kdy mu byla předložena, což neučinilo. Z hlediska posuzování důvodnosti nečinnostní žaloby ovšem za toto pochybení nelze činit odpovědnou stěžovatelku.

[25] Krajský soud proto pochybil, pokud „pozdější chování odpůrce“ nehodnotil ve vztahu k předmětu řízení, tj. k nečinnosti stěžovatelky, ačkoliv ta opakovaně upozorňovala na to, že ve věci nečinná nebyla (a tato skutečnost je zjevná i ze správního spisu).

[26] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud v napadeném usnesení nesprávně posoudil otázku úhrady nákladů řízení, a ve vztahu k výroku III. napadeného usnesení je tak naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto tento výrok podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a v tomto rozsahu vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je tento soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Z povahy posuzované věci nelze určit míru procesní úspěšnosti obou účastníků (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2013, č. j. 2 As 169/2012 - 11, nebo ze dne 30. 4. 2015, č. j. 8 Afs 92/2013 - 47), proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení před zdejším soudem nepřiznává.

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

V Brně dne 31. října 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu