



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **T. P.**, zast. Mgr. Radkou Dohnalovou, advokátkou, se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2007, č. j. 8 Ca 178/2006 - 31,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2007, č. j. 8 Ca 178/2006 - 31, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti nečinnosti, jíž se dožadoval, aby Městský soud v Praze (dále také jen „městský soud“) uložil žalovanému rozhodnout do tří dnů od právní moci rozsudku o odvolání žalobce ze dne 24. 3. 2006, směřujícímu proti rozhodnutí předsedy Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 17. 3. 2006, sp. zn. R 1/2006, kterým byla odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o svobodném přístupu k informacím“). V odůvodnění napadeného usnesení městský soud uvedl, že žalobce označil v žalobě za žalovaného Ministerstvo spravedlnosti, ač o podaném odvolání měl rozhodovat v souladu s § 126 odst. 1 písm. h) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“), předseda Městského soudu v Praze. Dále městský soud uvedl, že je vázán označením žalovaného v žalobě, což vyplývá z dikce ustanovení § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V tomto spatřoval soud neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, který je důvodem pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Proti označenému usnesení městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, ve které namítal jeho nezákonnost ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatel především poukázal na instrukci ministra spravedlnosti ze dne 21. 12. 1999, č. j. M-1827/99,

kteřou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V ustanovení § 7 odst. 1 této instrukce je stanoveno, že o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje ministerstvo spravedlnosti, tzn. žalovaný. Stěžovatel se domnívá, že toto ustanovení instrukce je ve vztahu *lex specialis* vůči zákonu č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně k ustanovení § 126 odst. 1 písm. h). Podle jeho názoru z dikce tohoto zákonného ustanovení nevyplývá funkční příslušnost předsedy krajského soudu k rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím předsedy okresního (obvodního) soudu, neboť formulace „řídí a kontroluje“ nikde jinde ve správním právu nezakládá instanční vztah mezi dotčenými správními orgány. Na základě uvedené argumentace požádal stěžovatel o zrušení napadeného usnesení a vrácení věci městskému soudu k novému rozhodnutí.

Žalovaný ke kasační stížnosti nepodal žádné vyjádření.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti.

Ve spise je založena žádost stěžovatele na ochranu před nečinností podle ustanovení § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, kterou adresoval státnímu tajemníkovi Ministerstva spravedlnosti.

Městský soud dopisem ze dne 18. 7. 2006 zaslal žalovanému kopii žaloby a zároveň ho vyzval k předložení správního spisu. Zaslání správního spisu urgoval městský soud dalším přípisem ze dne 20. 12. 2006.

Dne 25. 1. 2007 byl městskému soudu doručen přípis Ministerstva spravedlnosti, které sdělilo, že nemůže městskému soudu předložit žádaný spis, neboť žádost stěžovatele nemá registrovanu.

Stěžovatel přípisem ze dne 15. 3. 2007 sdělil městskému soudu, že své odvolání zaslal elektronickou poštou i prostřednictvím poštovní přepravy dne 24. 3. 2006, což doložil podacím archem písemností zasílaných poštou z tohoto dne.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátkou.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

K obecnému významu namítané vady uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud především obecně poznamenává, že nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu může spočívat především v nesprávném posouzení právních otázek týkajících se přípustnosti návrhu, podmínek řízení, legitimace účastníků a včasnosti návrhu, tedy těch právních otázek, které mohou být zákonným důvodem pro odmítnutí návrhu. Nesprávné posouzení těchto otázek může spočívat buď v tom, že soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého právního předpisu, nebo v tom, že soudem byl sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr

z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován.

Nejvyšší správní soud při posouzení této věci vyšel z toho, že poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, je v případě, že je povinným subjektem soud, výkonem státní správy, a to v souladu s ustanoveními zákona o soudech a soudcích, která vždy svěřují tuto kompetenci do rukou předsedy soudu, coby orgánu vykonávajícího státní správu soudu. V působnosti předsedy okresního soudu je podle ustanovení § 127 odst. 1 písm. g) zajišťovat poskytování informací soudem podle zvláštního právního předpisu, jímž se rozumí zákon o svobodném přístupu k informacím. Dle ustanovení § 12 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, mají obvodní soudy v Praze postavení okresních soudů. Orgány vykonávajícími státní správu okresního soudu jsou podle ustanovení § 119 odst. 2 téhož zákona předseda a místopředsedové okresního soudu. Z uvedeného Nejvyšší správní soud dovodil, že uvedená působnost předsedy okresního soudu je rovněž působností předsedy Obvodního soudu pro Prahu 2.

Nejvyšší správní soud usoudil, že klíčovou právní otázkou pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti stěžovatele je určení funkční příslušnosti odvolacího orgánu proti rozhodnutí předsedy Obvodního soudu pro Prahu 2 o neposkytnutí informace. Zákon o soudech a soudcích výslovně neupravuje, kdo je z hlediska funkční příslušnosti kompetentním orgánem pro rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o neposkytnutí informace (tj. v tomto případě požadovaného pravomocného rozsudku ze dne 28. 11. 2002, sp. zn. 8 T 93/2002). Podle ustanovení § 126 odst. 1 písm. h) zákona o soudech a soudcích je v pravomoci předsedy krajského soudu vykonávat státní správu krajského soudu a okresních soudů v jeho obvodu tím, že je povinen řídit a kontrolovat výkon státní správy okresních soudů prováděných jejich předsedy. Dle ustanovení § 119 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je ústředním orgánem státní správy soudnictví ministerstvo, které také v souladu s ustanovením § 123 odst. 1 písm. e) téhož zákona řídí a kontroluje výkon státní správy prováděný předsedy soudů ve věcech majetku státu a státního rozpočtu a stanoví působnost k výkonu státní správy soudů prováděnému předsedy soudů v ostatních věcech. Zákon o svobodném přístupu k informacím vymezuje v ustanovení § 16 odst. 2 věty první s účinností do dne 22. 3. 2006 odvolací orgán proti rozhodnutí povinného subjektu o neposkytnutí informace tak, že o odvolání rozhoduje povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřízený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat.

Z citovaných ustanovení zákona o soudech a soudcích vyplývá, že předseda krajského soudu se podílí na výkonu státní správy okresních soudů v jeho obvodu mj. i tak, že řídí a kontroluje výkon státní správy okresních soudů prováděný jejich předsedy. Z toho nicméně podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že předseda krajského soudu je „nejbližší vyššího stupně nadřízeným povinnému subjektu“, jak definuje odvolací orgán citované ustanovení § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Je sice pravdou, že v určitých zákonem stanovených případech plní předseda krajského soudu funkci nadřízeného orgánu státní správy po stránce funkční příslušnosti k instančnímu přezkumu rozhodnutí předsedy okresního soudu. Tak je tomu kupř. v případě postupu předsedy krajského soudu v případě posouzení žádosti stěžovatele o přešetření způsobu vyřízení stížnosti (na nevhodné chování soudních osob či narušování důstojnosti v řízení) vyřizované předsedou okresního soudu (§ 174 odst. 1 písm. b) zákona o soudech a soudcích). Nelze však z těchto ustanovení zákona dovodit, že by předseda krajského soudu představoval v obecné rovině instančně nadřízený orgán státní správy předsedy okresního soudu. Takový výklad by představoval porušení ústavně zakotvených mezí výkonu státní moci dle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, neboť státní orgán nemůže rozhodovat, pokud mu tuto kompetenci zákon výslovně nesvěřuje.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v posuzované věci je třeba vyjít z výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím, který podalo ministerstvo ve své instrukci ze dne 21. 12. 1999, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V ustanovení § 7 odst. 1 této instrukce je stanoveno, že o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu podle § 6 odst. 4 (tj. rozhodnutí, jímž se žádosti o poskytnutí informace, byť i jen zčásti, nevyhovuje) rozhoduje Ministerstvo spravedlnosti: bylo-li však toto rozhodnutí vydáno vedoucím státním zástupcem, rozhoduje o odvolání proti němu vedoucí státní zástupce vyššího státního zastupitelství. Tento interní předpis je jednoznačným výkladovým vodítkem pro závěr, že o odvolání proti rozhodnutí předsedy okresního soudu o neposkytnutí informace rozhoduje ministerstvo, nikoliv předseda krajského soudu, jak v odůvodnění napadeného usnesení mylně dovozoval městský soud. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že interní normativní instrukce zavazuje pouze podřízené orgány státní správy soudů, a nikoliv soudce při výkonu rozhodovací činnosti. To ovšem neznamená, že by soud při právním posouzení věci neměl přihlídnout k interním pravidlům obsaženým v instrukci ministerstva v případě, že tato pravidla řeší jednoznačně výkladový problém při aplikaci zákonného práva, jak tomu bylo i v tomto případě. Jestliže interní normativní pravidlo stanovené ministerstvem jako výkladová pomůcka k nalezení správného smyslu aplikace § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím v kontextu zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, není v rozporu s těmito zákonnými předpisy, pak Nejvyšší správní soud nevidí důvod, proč by se takového výkladu neměl přidržet i soud při výkonu moci soudní. Argumentace městského soudu odůvodňující závěr, že kompetentním orgánem státní správy soudů funkčně příslušným k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí předsedy Obvodního soudu pro Prahu 2 je předseda městského soudu, není z uvedených důvodů správná a vede k chybnému určení pravomoci a příslušnosti odvolacího orgánu.

Ke vztahu citované instrukce ministerstva a zákona o soudech a soudcích, kterým stěžovatel argumentoval, poznamenává Nejvyšší správní soud následující. Nelze přisvědčit stěžovateli v jeho názoru, že mezi těmito předpisy existuje vztah *lex specialis*. Citovaná směrnice je klasickým interním aktem řízení (interní normativní instrukcí) a neobsahuje ze své povahy žádné právní normy, které by mohly být ve vztahu *lex specialis* vůči právním normám obsaženým v zákoně o soudech a soudcích a tyto zákonné normy na základě tohoto principu derogovat. Pravidla obsažená v citované instrukci jsou závazná pouze interně vůči orgánům státní správy podřízeným ministerstvu, které jsou jimi při své činnosti vázány. Přesto však na základě výše uvedené argumentace ve výsledku dává Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu v tom, že odvolacím orgánem bylo v posuzované věci ministerstvo, a nikoliv předseda krajského soudu, a městský soud měl vzít při svém rozhodování o žalobě výkladová pravidla obsažená ve směrnici v potaz a dovodit s jejich pomocí příslušnost odvolacího správního orgánu. V této souvislosti musí Nejvyšší správní soud vyjádřit svůj údiv nad tím, že městský soud při rozhodování posuzované věci nevycházel ze své recentní judikatury, která v obdobném případě již dovodila v otázce příslušnosti odvolacího orgánu proti rozhodnutí předsedy okresního soudu o neposkytnutí informací stejný výkladový závěr, jako Nejvyšší správní soud v této věci (viz blíže rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2007, č. j. 10 Ca 191/2006 - 22).

Městský soud se při posouzení věci dopustil chybné aplikace práva a dovodil nesprávný právní závěr ze správně zjištěného skutkového stavu. V daném případě se nemohlo jednat o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, neboť stěžovatel označil v žalobě proti nečinnosti žalovaného správně a v souladu s platným právem. Městský soud proto rozhodl ve věci nesprávně, když žalobu odmítl, ačkoliv byly zjevně dány podmínky pro její meritorní posouzení a vydání rozhodnutí ve věci.

Nejvyšší správní soud se dále nad rámec potřebného odůvodnění zabýval tím, jak by měl městský soud postupovat, pokud by zákonně došel k závěru, že žalobce v žalobě nesprávně označil žalovaného. Podle Nejvyššího správního soudu není na místě postup podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale postup podle § 81 odst. 3 s. ř. s. Povinnost vyzývat žalobce ke změně žalovaného v případě žalob proti nečinnosti správního orgánu ze zákona, na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, totiž nevyplývá. V případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je žalovaným podle § 69 s. ř. s. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Z konstantní judikatury k tomuto ustanovení vyplývá, viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale zákonem. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce.

Taková povinnost však z ustanovení upravující žalobu proti nečinnosti nevyplývá. Podle § 79 odst. 2 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. V případě žaloby proti nečinnosti tak na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kdo je žalovaným neurčuje zákon, ale žalobce svým tvrzením, které soud ze zákona nemůže poopravit. Ostatně by to nebylo ani účelné, a to z důvodu, že žalobce musí vědět, kdo je vůči němu nečinný. Zásah tohoto typu by byl ze strany soudu nepřijatelným zasahováním do dispoziční zásady, jíž je řízení o žalobě proti nečinnosti ovládáno. V případě, že by žalobce označil nesprávného žalovaného, je na místě postup podle § 81 odst. 3 s. ř. s., tedy prohlášení nedůvodnosti žaloby, protože žalobcem nesprávně označený žalovaný, který nemohl vydat rozhodnutí, nemohl být ani nečinným. V tomto bodě tedy Nejvyšší správní soud argumentaci stěžovatele nepřisvědčil a ztotožnil se s názorem městského soudu, což ovšem v posuzované věci není rozhodné.

Nejvyšší správní soud tak shledal, že napadené usnesení splňuje pojmové znaky rozhodnutí nezákonného, neboť městským soudem byl sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. Jelikož kasační stížnost je důvodná, Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, jak je uvedeno ve výroku.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 14. ledna 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu