



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **Základní odborová organizace při správě státních hradů Bouzov a Šternberk** (označovaná též jako „Základní organizace evid. č. 20-0135-3805 Odborového svazu státních orgánů a organizací“), se sídlem Bouzov 8, zastoupená Mgr. Pavlem Batěkem, advokátem se sídlem Sokolovská 394/17, Praha 8, proti žalovaným: **1) Národní památkový ústav**, se sídlem Valdštejské náměstí 3, Praha 1, a **2) Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 1, Praha 1, proti fiktivním rozhodnutím 1) žalovaného ze dne 19. 10. 2004 a ze dne 8. 11. 2004, a 2) žalovaného ze dne 8. 12. 2004, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2007, čj. 8 Ca 262/2007 - 127,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2007, čj. 8 Ca 262/2007 - 127, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Odměna advokáta JUDr. Jana Paroulka, se sídlem Čelakovského 6, Blansko, **se určuje** částkou 2400 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Odměna advokáta Mgr. Pavla Batěka, se sídlem Sokolovská 394/17, Praha 8, **se určuje** částkou 5712 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

- I. Žalobkyně se žalobou ze dne 9. 11. 2004 (podanou dne 10. 11. 2004), domáhala u Městského soudu v Praze zrušení tvrzeného fiktivního negativního rozhodnutí žalovaného 1), kterým zamítl žádost žalobkyně o informaci ze dne 22. 9. 2004, a fiktivního rozhodnutí žalovaného 1), kterým zamítl odvolání žalobkyně proti prvně jmenovanému rozhodnutí. Podáním ze dne 20. 12. 2004 (podaným dne 22. 12. 2004) žalobkyně změnila a doplnila žalobu

tak, že se domáhala rovněž zrušení fiktivního rozhodnutí žalovaného 2), kterým zamítl odvolání žalobkyně proti prvně jmenovanému rozhodnutí.

II.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 7. 7. 2005, čj. 8 Ca 233/2004 - 42, rozhodl tak, že dvěma výroky odmítl „žalobu ze dne 10. 11. 2004“ a „žalobu ze dne 22. 12. 2004“. Usnesení odůvodnil tím, že v podání ze dne 10. 11. 2004 neoznačila žalobkyně jako žalovaného Ministerstvo kultury, které mělo na rozdíl od Národního památkového ústavu „kompetenci“ o věci rozhodnout. Žaloba podaná proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je přitom nepřijatelná. Teprve v podání ze dne 22. 12. 2004 žalobkyně označila jako žalovaného Ministerstvo kultury. Městský soud také uzavřel, že vznikly pochybnosti o tom, zda je zástupkyně žalobkyně PhDr. H. V. P. (pozn. soudu: nyní PhDr. H. P.) oprávněna jednat za žalobkyni. Zástupkyně žalobkyně své oprávnění neprokázala, proto městský soud podání odmítl. Městský soud zároveň uvedl, že „...žalobkyně sice změnila své podání ze dne 10. 11. 2004 v zákonné lhůtě, nicméně toto její podání ze dne 22. 12. 2004 svým obsahem a rozsahem překračuje předpoklady pro rozšíření žaloby ve smyslu ust. § 71 odst. 2 s. ř. s., a proto soud nemohl toto podání považovat za změnu a doplnění žaloby ze dne 10. 11. 2004, nýbrž za nové podání...“.

III.

Ke kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 31. 7. 2007, čj. 8 As 48/2005 - 117, shora označené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud shledal při přezkumu usnesení městského soudu vady, které musel zohlednit i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), a to nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Městský soud posoudil podání žalobkyně jako dvě samostatné žaloby a odmítl je dvěma samostatnými výroky. Tato skutečnost se odrazila i v odůvodnění usnesení městského soudu, neboť důvody, kterými ospravedlnil odmítnutí prvního podání, by neobstály, kdyby bylo druhé podání posouzeno jako doplnění prvního podání (žaloby). Tento procesní postup městského soudu, a v příslušném rozsahu i odůvodnění usnesení, shledal Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelným. Městský soud podle něj správně konstatoval, že druhé podání koncipované jako doplnění žaloby bylo podáno v zákonné lhůtě, ale dodal, že svým obsahem a rozsahem překračuje předpoklady pro rozšíření žaloby. Tento obecně koncipovaný závěr přitom podle Nejvyššího správního soudu zcela postrádal popis skutkových zjištění, na jejichž základě jej městský soud učinil. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že totožnost věci je dána zejména rozhodnutím, které je napadáno, a v takovém případě je pak nerozhodný rozsah žaloby i obsah žalobních bodů, tyto skutečnosti totiž nemohou být důvodem pro postup soudu, kterým by byl účastník řízení omezen v možnosti rozšířit žalobu podle § 71 odst. 2 s. ř. s.

IV.

Městský soud v dalším řízení výrokem I. rozsudku ze dne 12. 10. 2007, čj. 8 Ca 262/2007 - 127, zrušil fiktivní rozhodnutí žalovaného 1), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně podané dne 21. 10. 2004 proti rozhodnutí žalovaného 1), jímž odepřel žalobkyni poskytnout informace k její žádosti podané dne 24. 9. 2004, a věc vrátil žalovanému 1) k dalšímu řízení; výrokem II. citovaného rozsudku odmítl žalobu proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného 2), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně podané dne 21. 10. 2004 proti rozhodnutí žalovaného 1), jímž odepřel žalobkyni poskytnout informace k její žádosti podané dne 24. 9. 2004; a výrokem III. citovaného rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Rozsudek odůvodnil (shodně jako shora citované usnesení ze dne 7. 7. 2005, čj. 8 Ca 233/2004 - 42) tím, že žalobkyně žalobu ze dne 9. 11. 2004 změnila a doplnila podáním ze dne 22. 12. 2004, a to tak, že doplnila jako žalovaného 2) Ministerstvo kultury a změnila petit tak, že se domáhala zrušení fiktivního negativního rozhodnutí žalovaného 2) ze dne 8. 12. 2004, kterým v odvolacím řízení zamítl odvolání žalobkyně proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí žalovaného 1) ze dne 19. 10. 2004. Po citaci § 71 odst. 2 s. ř. s. městský soud dále uvedl, že „...žalobkyně sice změnila své podání ze dne 10. 11. 2004 v zákonné lhůtě, nicméně toto její podání ze dne 22. 12. 2004 svým obsahem a rozsahem překračuje předpoklady pro rozšíření žaloby ve smyslu ust. § 71 odst. 2 s. ř. s., a proto soud nemohl toto podání považovat za změnu a doplnění žaloby ze dne 10. 11. 2004, nýbrž za nové podání...“ (srov. stranu 2 odst. 2 a 3 napadeného rozsudku).

Městský soud dále uvedl, že „žaloba je částečně důvodná“ (srov. stranu 3 odst. 3 napadeného rozsudku) a že „...dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, a proto postupoval podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. a zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů...“ (srov. stranu 4 odst. 2 napadeného rozsudku). Dále uvedl (srov. stranu 4 odst. 4 a násl. napadeného rozsudku), že „Pokud jde o podání žalobkyně ze dne 22. 12. 2004, v němž označila 2) žalovaného, a to Ministerstvo kultury, který měl podle jejího názoru vydat fiktivní rozhodnutí o jejím odvolání podaném dne 21. 10. 2004, musel Městský soud v Praze tuto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“ Žalovaný 2) byl o věci průběžně informován stížnostmi žalobkyně podle vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., na které reagoval sdělením ze dne 29. 9. 2004, v němž mj. uvedl, že je sice zřizovatelem žalovaného 1), nikoliv však povinným subjektem nejbližší vyššího stupně nadřízeným povinnému subjektu ve smyslu § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, (dále jen „zákon o přístupu k informacím“). Ze spisů je pak zřejmé, že odvolání žalobkyně podané dne 21. 10. 2004 u žalovaného 1) nebylo vůbec postoupeno žalovanému 2) k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že žalovaný 2) o odvolání žalobkyně nevěděl a vědět nemohl, nemohla nastoupit fikce jeho rozhodování. Nebyly tedy naplněny předpoklady vzniku fiktivního rozhodnutí žalovaného 2), přičemž podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je předpokladem žalobní legitimace existence úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.

V.1

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu v celém rozsahu kasační stížností. Jakkoliv stěžovatelka nepodřadila stížní námitky konkrétním ustanovením § 103 odst. 1 s. ř. s., z textu kasační stížnosti je zřejmé, že namítla nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

Stěžovatelka uvedla, že Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 20. 9. 2007, čj. 9 As 28/2007 - 77 a čj. 9 As 29/2007 - 71, judikoval, že nadřízeným subjektem žalovaného 1) je žalovaný 2). Napadla rovněž nesprávné právní posouzení nákladů řízení, neboť jí v rozporu se zákonem nebyla přiznána náhrada nákladů, které jí jako procesně úspěšné účastnici vznikly, neboť alternativní petit není důvodem k posouzení úspěšnosti žalobkyně jako „částečné“.

V.2

Žalovaný 1) navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

V.3

Žalovaný 2) uvedl, že podle něj není splněna podmínka řízení podle § 37 odst. 2 věta třetí s. ř. s. a ke kasační stížnosti není připojen opis usnesení odborové organizace o tom, že s jejím obsahem byl vysloven souhlas. Dále žalovaný 2) uvedl, že rozsudkem městského soudu bylo

zrušeno rozhodnutí žalovaného 1), jemuž byla věc vrácena k dalšímu řízení, a fiktivní rozhodnutí žalovaného 2) tak zcela pozbylo právního významu.

V.4

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Zjistil přitom, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2007, čj. 8 As 48/2005 - 117, kterým zrušil usnesení městského soudu ze dne 7. 7. 2005, čj. 8 Ca 233/2004 - 42, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, vyslovil, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné, posoudil-li městský soud podání stěžovatelky jako dvě samostatné žaloby a odmítl je dvěma samostatnými výroky poté, co konstatoval, že druhé podání koncipované jako doplnění žaloby svým obsahem a rozsahem překračuje předpoklady pro rozšíření žaloby, aniž by takto obecně koncipovaný závěr obsahoval popis skutkových zjištění, na jejichž základě jej městský soud učinil.

Městský soud v nyní napadeném rozsudku citovaný právní názor Nejvyššího správního soudu nerespektoval a rozhodl v tomto bodu obsahově stejně. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbývá než konstatovat, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K této vadě Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédl z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud dále dodává, že je rozsudek městského soudu vnitřně rozporný a tedy nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Městský soud jedním výrokem napadené fiktivní rozhodnutí žalovaného 1) zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení a druhým výrokem žalobu proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného 2), odmítl. Jakkoliv z výrokové části rozsudku není bez dalšího zřejmé, zda městský soud posoudil obě podání jako jednu, nebo dvě žaloby, a ve vztahu k této části rozsudku tedy výtka nepřezkoumatelnosti nesměruje, v odůvodnění rozsudku městský soud, stejně jako v dříve zrušeném usnesení, bez dalšího odůvodnění konstatoval, že „...*žalobkyně sice změnila své podání ze dne 10. 11. 2004 v zákonné lhůtě, nicméně toto její podání ze dne 22. 12. 2004 svým obsahem a rozsahem překračuje předpoklady pro rozšíření žaloby ve smyslu ust. § 71 odst. 2 s. ř. s., a proto soud nemohl toto podání považovat za změnu a doplnění žaloby ze dne 10. 11. 2004, nýbrž za nové podání...*“. Uvedl-li dále městský soud, že „*žaloba je částečně důvodná*“ (srov. stranu 3 odst. 3), a že „...*dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, a proto postupoval podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. a zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů...*“ (srov. stranu 4 odst. 2), je pouze z kontextu věci zřejmé, že městský soud zdůvodňuje zrušení fiktivního rozhodnutí žalovaného 1) – neboť dále městský soud (srov. stranu 4 odst. 4) uvedl, že „*Pokud jde o podání žalobkyně ze dne 22. 12. 2004, v němž označila 2) žalovaného, (...), musel Městský soud v Praze tuto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*“.

Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu brání z podstaty věci jeho věcnému přezkumu z hlediska jednotlivých stížních námitek. Nejvyšší správní soud proto již pouze *obiter dictum* dodává, že v případě věcného přezkumu by vycházel ze závěrů, které již dříve vyslovil v rozsudcích ze dne 13. 9. 2007, čj. 9 As 28/2007 - 77 (č. 1402/2007 Sb. NSS) a čj. 9 As 29/2007 - 71, a které jsou nepochybně použitelné i v nyní posuzované věci. V uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud uzavřel, že Národní památkový ústav [žalovaný 1)] je jako odborná organizace státní památkové péče zřízená podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o památkové péči“), veřejnou institucí povinnou k poskytování informací podle zákona o přístupu k informacím, a že subjektem povinným rozhodnout podle § 16 odst. 2 zákona o přístupu k informacím o odvolání proti rozhodnutí

Národního památkového ústavu o neposkytnutí informací je Ministerstvo kultury [žalovaný 2]), které je podle § 25 odst. 2 zákona o památkové péči Národnímu památkovému ústavu nadřizeno a žádný zvláštní zákon ohledně subordinačních vztahů mezi uvedenými subjekty nestanoví jinak. Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že oba rozsudky městského soudu, zrušené shora citovanými rozsudky devátého senátu Nejvyššího správního soudu, nebyly přes shodnost výroků s nyní posuzovanou věcí, stíženy nepřezkoumatelností odůvodnění.

Nejvyšší správní soud se nezabýval námitkou směřující do výroku o nákladech řízení vedeného u městského soudu, neboť její posouzení by bylo vzhledem k akcesorické povaze výroku o nákladech řízení bezpředmětné (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným a k této vadě musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Rozsudek městského soudu proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Žalovaný 2) zpochybnil kasační stížnost s tím, že k podání není připojeno usnesení o schválení jeho obsahu. Tato námitka nemůže obstát. Hovoří-li § 37 odst. 2 s. ř. s. o podání kolektivního orgánu, je tím třeba rozumět situace, kdy činí úkon kolektivní orgán, který je oprávněn k učinění takového úkonu jako celek. Byl-li, jako v nyní posuzované věci, učiněn úkon právníkem osobou (která není kolektivním orgánem ve smyslu § 37 odst. 2 s. ř. s.) za níž jedná k tomu oprávněná fyzická osoba (předsedkyně, kterou naopak za orgán stěžovatelky – jakkoliv ne kolektivní, považovat lze), jedná se o úkon, na který žalovaným 2) namítané ustanovení soudního řádu správního vůbec nedopadá.

Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Stěžovatelce byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát JUDr. Jan Paroulek; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s., § 120 s. ř. s.). Advokát byl ustanoven pouze pro řízení o kasační stížnosti, jakkoliv proto bude řízení u městského soudu pokračovat, Nejvyšší správní soud v návaznosti na skončení řízení o kasační stížnosti rozhodl o odměně advokáta, kterou určil částkou 1x 2100 Kč za jeden úkon právní služby (převzetí a příprava věci) a dále 1x 300 Kč na úhradu hotových výdajů, v souladu s § 9 odst. 3 písm. f), § 7, § 11 odst. 1 písm. b) a § 13 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „advokátní tarif“), celkem 2400 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Stěžovatelce byl po zproštění Dr. Paroulka k zastupování pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát Mgr. Pavel Batěk. Prostudování soudního spisu, za něž zástupce stěžovatelky požadoval odměnu v podání ze dne 11. 9. 2008 a ze dne 11. 11. 2008 nepředstavuje žádný úkon právní služby podle § 11 advokátního tarifu. Advokát byl ustanoven pouze pro řízení o kasační stížnosti, jakkoliv proto bude řízení u městského soudu pokračovat, Nejvyšší správní soud v návaznosti na skončení řízení o kasační stížnosti rozhodl o odměně advokáta, kterou určil částkou 2x 2100 Kč za dva úkony právní služby (převzetí a příprava věci a písemné podání soudu) a dále 2x 300 Kč na úhradu hotových výdajů, v souladu s § 9 odst. 3 písm. f), § 7, § 11 odst. 1 písm. b) a d) a § 13 advokátního tarifu, celkem 4800 Kč. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb.,

o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 8 věta druhá s. ř. s.). Částka daně, vypočtená podle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 3 zákona o dani z přidané hodnoty činí 912 Kč. Částka 5712 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. prosince 2008

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu