



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **“HABEAS CORPUS“**, se sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9, zastoupený JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem se sídlem Nádražní 344/23, Praha 5, proti žalovanému: **Senát Parlamentu**, se sídlem Valdštejnské náměstí 17/4, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2019, čj. 8 A 119/2018-56,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2019, čj. 8 A 119/2018-56, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se na žalovaného obrátil s žádostí o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Žádal o sdělení informací pojících se ke způsobu přípravy senátního návrhu zákona později přijatého pod č. 284/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních). Žalovaný na žádost reagoval sdělením ze dne 23. 4. 2018, ve kterém uvedl, že žádost nemá všechny zákonné náležitosti, a proto nebude vyřizována v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce navíc žádal o informace, kterými žalovaný nedisponuje a ani nemá povinnost je mít. V návaznosti na toto sdělení žalobce jedním podáním zaslal žalovanému stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím a odvolání podle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný toto podání vyhodnotil pouze jako stížnost, které sdělením ze dne 9. 5. 2018 zcela vyhověl a žalobci poskytl informace vymezené v bodech 1) až 7) žádosti.

[2] Proti tomuto postupu se žalobce jal bránit zásahovou žalobou, ve které uvedl, že nezákonným zásahem je celé řízení o žádosti vedené žalovaným, přičemž se domáhal určení, že sdělení ze dne 23. 4. 2018 a poskytnutí informací ze dne 21. 5. 2018 jsou nezákonné a rovněž toho, aby soud žalovanému uložil povinnost poskytnout žalobci požadované informace. V žalobě tvrdil, že „je dáno důvodné podezření z legislativního podvodu či pokusu o potlačování práv skupin obyvatel či změnu, odstranění nebo obroženi základů demokratického státu“. Žalovaný žádost nesprávně vyřídil sdělením, nevyzval žalobce k odstranění vad a nevydal ve věci rozhodnutí. Navzdory tomu, že se žalobce bránil podáním opravného prostředku, žalovaný informace stejně neposkytl.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl. Dospěl k závěru, že proti tvrzenému vadnému vyřízení žádosti nelze brojit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Pokud by povinný subjekt (zde žalovaný) odmítl informace poskytnout, vydal by o tom rozhodnutí podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a žalobce by měl možnost se proti rozhodnutí bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Jestliže povinný subjekt informace neposkytne, aniž by vydal rozhodnutí, resp. informace poskytne, ale podle názoru žadatele nesprávně co do obsahu či rozsahu žádosti, znamená takový postup nečinnost, proti níž je možno se bránit nečinnostní žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. Jelikož žalobce brojil proti tomu, že žalovaný ani neposkytl informace a ani nevydal rozhodnutí, jednalo se fakticky o nečinnost žalovaného, proti které nelze s ohledem na její subsidiární povahu brojit zásahovou žalobou.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti tomuto usnesení městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž předně namítl, že městský soud rozhodoval v neveřejném zasedání, aniž by provedl jediný navržený důkaz. A to navzdory tomu, že se stěžovatel domáhal veřejného projednání věci a avizoval, že bude k vyjádření žalovaného podávat písemnou repliku. Tím městský soud porušil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces a řádné soudní řízení dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[5] Předmětem celého sporu je právo na informace zaručené čl. 17 Listiny. Toto právo bylo stěžovateli od počátku upíráno postupem žalovaného a následně městského soudu. Bez věrohodných informací o tom, co dělají volení představitelé, nelze účinně vykonávat volební právo a kontrolovat správnost a zákonnost legislativního procesu. Volení zástupci a jejich aparát se od počátku nezákonně vyloučují pomocí nezákonných aktů s cílem jen mlžit a neodkrýt své skutečné záměry a komu slouží. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93, dle kterého suverénní lid chrání sám sebe a primát občanských práv proti zneužití moci.

[6] Městský soud zatížil napadené usnesení nezákonností a nepřezkoumatelností, jelikož nerozhodl o „vedlejších účastnících řízení“, kteří byli navrženi stěžovatelem.

[7] Stěžovatel se dále dovolává toho, že městský soud měl žalobu věcně projednat, neboť její odmítnutí je nelogické, v rozporu se skutkovými okolnostmi, navrženými (ale neprovedenými) důkazy a v konečném důsledku je přepjatě formalistické. Soudem doporučený žalobní typ ze skutkových okolností a z navrhovaného petitu na projednávanou věc zjevně nedopadá a dopadat nemůže. Jelikož se stěžovatel domáhal pouze určení nezákonnosti vymezených aktů, mohl se soudní ochrany prostřednictvím zásahové žaloby domáhat okamžitě (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017-42). Jestliže měl soud pochybnosti, měl stěžovatele vyzvat k doplnění či upřesnění žaloby.

pokračování

[8] Městský soud se v napadeném usnesení nevypořádal ani s tvrzenou diskriminací a porušováním základních lidských práv stěžovatele.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Požadované informace stěžovateli v plném rozsahu poskytl dne 18. 5. 2018. Byl-li stěžovatel se způsobem vyřízení nespokojen, mohl a měl proti postupu žalovaného brojit žalobou proti nečinnosti. Jestliže jednání žalovaného napadl žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, využil k ochraně svých práv nesprávný žalobní typ. Zásahová žaloba je subsidiárním typem žaloby, který se uplatní pouze tam, kde ostatní typy žalob není možné uplatnit. Stěžovateli však v podání nečinnostní žaloby nic nebránilo. Žaloba tudíž byla nepřijatelná. Vzhledem k tomu, že tuto vadu nelze zhojit, nezbylo soudu jinak, nežli ji odmítnout. Důvody pro odmítnutí městský soud podrobně uvedl v odůvodnění napadeného usnesení a žalovaný k tomu nemá potřebu cokoli dodávat.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že v kasační stížnosti směřující proti usnesením krajského, resp. městského soudu o zastavení řízení či odmítnutí kasační stížnosti z povahy věci nelze namítat jiné důvody než podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 93/06 ze dne 17. 5. 2007 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65). Jakékoliv námitky směřující do merita věci nejsou přípustné, neboť městský soud se věcnou podstatou podané žaloby nezabýval. Kasační stížností tak lze brojit jen proti nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Proto se Nejvyšší správní soud nezabýval (a ani nemohl zabývat) námitkami směřujícími proti postupu žalovaného při vyřizování žádosti.

[13] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k hodnocení projednatelných námitek. Podle konstantní judikatury je kasační bod způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Nejvyšší správní soud je tedy, vyjma případů taxativně uvedených, uplatněnými důvody kasační stížnosti vázán. Proto obsah kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah a podobu rozhodnutí soudu. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. Jinými slovy, pokud stěžovatel uplatní obecnou námitku, bude obvykle obecné i vypořádání takové námitky soudem (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, čj. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, čj. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, čj. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, čj. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, čj. 7 As 17/2008-60, a rozsudky rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78 a ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[14] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku, dle které městský soud pochybil, dospěl-li k závěru, že proti postupu žalovaného nelze brojit

zásahovou žalobou. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry, které v napadeném usnesení ve vztahu k posouzení otázky zvoleného žalobního typu učinil městský soud. Jak vyplývá z městským soudem odkazovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2018, čj. 5 As 18/2017-40, č. 3847/2019 Sb. NSS, výsledkem podání stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím může být buď vydání rozhodnutí, kterým povinný subjekt žádost odmítne či žádost odloží, které bude následně napadnutelné žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s., nebo poskytnutí informací, tedy vyřízení celé žádosti. Jestliže povinný subjekt nevydá rozhodnutí, ale ani (dle názoru žadatele) neposkytne informace v plném rozsahu, lze se proti takovému vyřízení žádosti bránit nečinností žalobou dle § 79 a násl. s. ř. s. Jelikož stěžovatel žalovanému vytýká právě to, že ve věci nevydal rozhodnutí a ani neposkytl informace v takovém rozsahu, jak by si stěžovatel představoval, Nejvyšší správní soud se s městským soudem ztotožňuje, že stěžovatel zvolil špatný žalobní typ, jestliže proti postupu žalovaného brojil zásahovou žalobou. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 58/2017, na který odkazuje stěžovatel v kasační stížnosti, pro nyní posuzovanou věc nemá žádnou relevanci, jelikož se nijak nedotýká otázky rozlišení jednotlivých žalobních typů dle s. ř. s., ale toliko podmínek, které je nutno splnit pro možnost řádně a včas uplatnit zásahovou žalobu. Jak ale Nejvyšší správní soud uvedl výše, tento žalobní typ na věc nedopadá. Je proto nadbytečné se zabývat tím, zda stěžovatel v rámci správního řízení využil prostředky nezbytné k úspěšnému uplatnění takového žalobního typu.

[15] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud přistoupil k hodnocení související námitky. Stěžovatel totiž nejenže polemizuje s městským soudem ohledně odpovídajícího typu žaloby (viz výše), ale současně také v této souvislosti poukazuje na to, že pokud měl městský soud pochybnosti, mohl stěžovateli zaslat výzvu k doplnění či upřesnění žaloby. V tomto ohledu nemohl Nejvyšší správní soud především přehlédnout, že stěžovatel podal žalobu již 22. 7. 2018, městský soud nicméně své závěry o nesprávné volbě žalobního typu opřel z významné části též o závěry plynoucí z výše již citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 18/2017, tedy z usnesení vydaného až 20. 11. 2018. Z toho je patrné, že situace ohledně volby žalobního typu v době podání žaloby byla pro stěžovatele a dokonce i pro správní soudy samotné nejasná a pro účastníky soudních řízení do určité míry nepředvídatelná, neboť teprve v průběhu řízení o dané žalobě byla vyřešena sjednocovacím tělesem v podobě rozšířeného senátu. Procesní nejistota stěžovatele je ostatně patrná také z toho, jakým způsobem formuloval žalobní petit. Na jedné straně se sice domáhal vyslovení nezákonnosti „aktů“ žalovaného, na straně druhé se ovšem současně žádal poskytnutí označených informací.

[16] Konstantní judikatura správních soudů, k jejímž proměnám začalo docházet teprve nedávno (srov. např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2018, čj. 6 As 357/2017-26, ze dne 21. 3. 2018, čj. 6 As 402/2017-41, ze dne 6. 4. 2018, čj. 4 As 57/2018-78, ze dne 16. 5. 2018, čj. 5 As 48/2018-25 a ze dne 16. 5. 2018, čj. 6 Azs 82/2018-19), vycházela poměrně přísně z existence pomyslné „zdi“ mezi jednotlivými žalobními typy upravenými v soudním řádu správním, skrze niž je obtížné, ba téměř nemožné, se v průběhu řízení „prolomit“. I tato dřívější judikatura nicméně již dlouhodobě přepokládala, že mohou nastat situace, v nichž nelze na uvedené neprostupnosti bez dalšího lpět (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, čj. 9 As 329/2016-42). Takovou situaci představuje především případ neurčité či nejednoznačné žaloby, kdy může žalobce na výzvu soudu petit upřesnit (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, čj. 6 Aps 2/2005-60, či ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps 2/2009-197). Vedle toho judikatura předpokládala výjimku též pro případ judikaturního obratu případně předchozí roztržité judikatury (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, čj. 9 As 161/2012-53, ze dne 17. 12. 2015, čj. 2 Afs 226/2015-39, nebo ze dne 30. 11. 2016, čj. 6 Afs 2/2016-50). Tyto výjimky ostatně byly následovány výše již zmiňovanou recentní rozhodovací praxí směřující k povinnosti krajských soudů vyzývat žalobce

pokračování

k úpravě žaloby v případě nesprávné volby žalobního typu. Z hlediska účinné soudní ochrany není přijatelné, aby tíha nepřehlednosti žalobních typů a nepředvídatelnost postupu státních orgánů působila v neprospěch jednotlivců (viz též nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, či ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18).

[17] Pro posouzení nyní projednávané kasační stížnosti je tedy podstatné, že s ohledem na výše uvedená východiska předpokládána již dlouhodobě judikaturou Nejvyššího správního soudu bylo i v této věci povinností městského soudu nejen přihlídnout k možným nejasnostem ohledně vymezení žalobního typu plynoucím ze samotné žaloby, ale především zohlednit, že definitivní judikurní vyřešení otázky volby žalobního typu, které je aplikovatelné i v projednávané věci, se odvíjí od rozhodnutí rozšířeného senátu vydaného až po podání žaloby stěžovatele. Jelikož městský soud tyto okolnosti nezohlednil, stěžovatele k úpravě žaloby nevyzval, ani jej na uvedené jinak neupozornil, a žalobu rovnou odmítl, zatížil tím ve světle citované judikatury dané řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Proto nezbyvá než napadené usnesení městského soudu zrušit.

[18] Pro další průběh řízení o žalobě stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za vhodné reagovat i na kasační námitku, kterou stěžovatel brojí proti tomu, že městský soud nerozhodl o vstupu v žalobě označených subjektů [Poslanecká sněmovna, vláda a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny, spolek (dále jen „Unie příznivců TČM“)] do řízení jako osob zúčastněných na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s.

[19] Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu zjistil, že uvedeným subjektům městský soud doručil „*vyrozumění o probíhajícím řízení*“, v němž je vyzval, aby ve lhůtě 15 dnů oznámily, zda hodlají v řízení uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Na výzvu reagoval toliko Úřad vlády ČR, který přípisem sdělil, že nebude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Za situace, kdy městský soud disponoval doručenkami prokazujícími doručení výzvy, přičemž mu žádný subjekt neoznámil, že by hodlal uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, o jejich účastenství správně nerozhodoval.

[20] V průběhu řízení o kasační stížnosti se však na zdejší soud obrátila Unie příznivců TČM s oznámením, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud jí usnesením ze dne 14. 8. 2019, čj. 8 As 144/2019-90, toto postavení nepřiznal s odůvodněním, že jí dle dokladů založených ve spisu městského soudu byla řádně doručena výše uvedená výzva městského soudu, na kterou nijak nereagovala. Podle judikatury zdejšího soudu tak nebylo možné, aby práva osoby zúčastněné na řízení za této situace začala uplatňovat až v řízení o kasační stížnosti. V návaznosti na toto usnesení zaslala Unie příznivců TČM městskému soudu i zdejšímu soudu podání, ve kterém tvrdí, že výzvu městského soudu neobdržela, ačkoli neustále kontroluje poštu jak ve svém sídle, tak ve zřízeném P. O. Boxu. Dále uvedla, že je v úzkém kontaktu s Českou poštou, kterou v minulosti stěžovatel i jeho předseda (Ing. J. P., který je současně rovněž předsedou Unie příznivců TČM) upozorňovali na nutnost doručovat písemnosti Unie příznivců TČM rovněž do zřízeného P. O. Boxu.

[21] Nejvyšší správní soud má za to, že ani s přihlídnutím k těmto tvrzením nelze ve výše rekapitulovaném postupu městského soudu shledat vadu. Jak Unie příznivců TČM sama přiznala, poštu zasílanou na adresu sídla si pravidelně vybírala, přičemž součástí spisu městského soudu je doručenka, která dokládá, že jí na tuto adresu soud výzvu doručil. Vzhledem k tomu, že Unie příznivců TČM odpovídajícím způsobem nezpochybnila údaje uvedené v doručence, lze mít důvodně za to, že byla s obsahem výzvy srozuměna (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, čj. 2 Afs 158/2005-82 nebo ze dne 24. 1. 2014, čj. 7 As 30/2013-34). Pokud

jde o tvrzené pochybení ze strany České pošty, Unie příznivců TČM nedoložila, že by uzavřela smlouvu o doručování veškerých zásilek do poštovní přihrádky, tudíž toto tvrzení samo o sobě nemůže být důvodem pro zpochybnění zákonnosti postupu městského soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2015, čj. 3 As 101/2015-65). V naposledy citovaném usnesení Nejvyšší správní soud nadto uvedl: „*Je nezbytné, aby odpovídající míru odpovědnosti za řádné doručení zásilky nesl vedle odesílatele i její adresát. Poštovní podmínky zdůrazňují, že poštovní adresa adresáta musí být uvedena tak přesně, aby nevznikly pochybnosti, kde a komu má podnik poštovní zásilku dodat. Jestliže doručování prostřednictvím poštovní přihrádky představuje jistý uživatelský komfort, který hodlá adresát využít, je nezbytné, aby řádně zajistil, aby tato služba mohla být realizována, např. právě tím, že odesílateli sdělí adresu pro doručování s údajem o P. O. Boxu.*“ I přes to, že v citované věci se jednalo o doručování žalobci, který se dovolával doručování do P. O. Boxu navzdory tomu, že údaje o něm soudu nesdělil, lze s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem nyní posuzované věci tyto závěry přiměřeně vztáhnout i na doručování Unii příznivců TČM. Jak bylo již výše uvedeno, předsedou stěžovatele i Unie příznivců TČM je Ing. J. P., který je jejich jediným statutárním orgánem a za obě právnické osoby výlučně jedná. Lze po něm tudíž spravedlivě požadovat, aby dostal výše uvedeným povinností, tedy aby při identifikaci Unie příznivců TČM uvedl údaj o P. O. Boxu, jestliže si přál, aby do něj městský soud tomuto spolku doručoval soudní písemnosti. Jestliže tak neučinil a městský soud písemnosti úspěšně doručoval na adresu sídla spolku (což nebylo věrohodně zpochybněno), nejedná se o pochybení na straně soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadené usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude na městském soudu, aby postupoval předestřeným způsobem, stěžovatele vyzval k úpravě žaloby a v návaznosti na to (a případnou reakci stěžovatele) se žalobou znovu zabýval.

[23] Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 8. listopadu 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu