



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **JERICHO, spol. s. r. o.**, sídlem Jablonského 640/2, Praha 7, zastoupen JUDr. Luďkem Lissem, Ph.D., LL.M., MPA, advokátem, se sídlem Jablonského 640/2, Praha 7, proti žalovanému: **Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky**, se sídlem Vladislavova 1390/17, Praha 1, zastoupen Mgr. Martinem Bělinou, advokátem, se sídlem Pobřežní 370/4, Praha 8, o žalobě proti rozhodnutí (sdělení) žalovaného ze dne 15. 9. 2017 bez č. j., o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2019, č. j. 9 A 184/2017 - 76,

**t a k t o :**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2019, č. j. 9 A 184/2017 – 76, **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 podal dne 9. 8. 2017 žádost žalovanému o poskytnutí informací, týkajících se činnosti žalovaného, podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), konkrétně například počtu rozhodčích řízení zahájených u žalovaného za jednotlivé roky, celkového objemu peněžních prostředků vybraných za jejich zahájení, seznamu rozhodců rozhodujících nejvíce sporů, výše jejich odměn atd. Na žádost reagoval žalovaný e-mailem ze dne 23. 8. 2017, v němž sdělil, že není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a naopak dle zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozhodčím řízení“), je vázán mlčenlivostí a principem nevěřejnosti řízení. Žalobce na toto sdělení reagoval dne 11. 9. 2017 stížností na neposkytnutí informace, podle níž měl žalovaný buď do 15 dnů na žádost odpovědět a sdělit požadované

informace, nebo vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Žalovaný odpověděl dne 15. 9. 2017 dopisem, v němž odkázal na předchozí e-mailové sdělení s tím, že považuje věc za uzavřenou.

[2] Žalobce se bránil žalobou před Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“), v níž se domáhal zrušení rozhodnutí (sdělení) žalovaného a požadoval uložení povinnosti žalovanému požadované informace poskytnout. V žalobě namítal, že žalovaný naplňuje definiční znaky veřejné instituce podle § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, jak byly vymezeny v nálezů Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, a to jak s ohledem na způsob jeho vzniku, osobu zřizovatele, tak vytváření jeho jednotlivých orgánů a veřejný účel.

[3] Městský soud usnesením ze dne 18. 6. 2018, č. j. 9 A 184/2017 - 32, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť shledal, že žalovaného nelze podřadit pod pojem veřejná instituce podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Toto usnesení zrušil rozsudkem ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 As 282/2018 - 46, Nejvyšší správní soud, který dospěl k závěru, že žalovaný naplňuje definiční znaky veřejné instituce podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a to jak s ohledem na způsob vzniku (na základě rozhodnutí státu, původně aktem výkonné moci, a opět na základě rozhodnutí státu formou zákona jeho existence kontinuovala i po roce 1995, přičemž stát si vyhradil, že takový typ stálého rozhodčího soudu lze zřizovat pouze zákonem), osobu zřizovatele (stát), tak jeho funkci (existence žalovaného sleduje širší veřejný účel, spočívající ve státem aprobované existenci institucionální alternativy k soudnictví zajišťovanému státem). Nejvyšší správní soud rozsudek uzavřel tak, že předmětem jeho přezkumu byla toliko otázka, zda je žalovaný povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, nikoliv další relevantní právní otázky, natož pak věcné posouzení, zda stěžovatelem požadované informace lze poskytnout s ohledem na řadu omezení předvídaných zákonem o svobodném přístupu k informacím a dalšími právními předpisy, přičemž úkolem městského soudu mělo být posouzení podané žaloby i z dalších soudním řádem správním předvídaných hledisek.

[4] Městský soud v usnesení ze dne 29. 4. 2019, č. j. 9 A 184/2017 - 76 (dále jen „napadené usnesení“) uvedl, že žalobu posoudil z dalších zákonem předvídaných hledisek, přičemž dospěl k závěru, že žalobu je třeba odmítnout jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. To s ohledem na to, že žalobou napadené e-mailové sdělení žalovaného ze dne 15. 9. 2017 by mohlo být kvalifikováno toliko jako rozhodnutí o stížnosti na postup povinného subjektu podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, které však ve světle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 - 40, není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace, tedy není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ale výsledkem uplatnění prostředku proti nečinnosti, a žadatel se v takové situaci může bránit vůči povinnému subjektu nečinností žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Podle městského soudu se tak na žalobou napadený úkon (sdělení) uplatní výluka ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s., neboť se ve světle citovaného usnesení rozšířeného senátu nejedná o rozhodnutí. Městský soud doplnil, že i kdyby na sdělení žalovaného ze dne 23. 8. 2017 pohlížel materiálně jako na rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pak žalobce nevyčerpal prostředek ochrany v podobě odvolání, neboť jeho podání ze dne 11. 9. 2017 a v něm uvedené námitky byly jednoznačně koncipovány jako námitky vůči nečinnosti a nevydání rozhodnutí o předmětné žádosti, které nelze kvalifikovat jako odvolání podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím, a tudíž e-mailové sdělení ze dne 15. 9. 2017 nelze posoudit jako rozhodnutí o odvolání. Také nahlíženo touto optikou je tedy žaloba dle městského soudu nepřipustná.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu kasační stížností, v níž uvedl, že právní závěry městského soudu považuje za nesprávné, formalistické a odmítnutí žaloby za nezákonné podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatel se domnívá, že chybný postup žalovaného nemůže být kladen k tíži stěžovateli. Stěžovatel se soudně domáhal poskytnutí informací, které žalovaný dne 23. 8. 2017 poskytnout odmítl s odůvodněním, že k tomu není povinný. Stěžovatel proto v souladu s ust. § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím podal stížnost na neposkytnutí informace, o níž měl rozhodnout nadřízený orgán podle § 16 odst. 6 zákona. Žalovaný reagoval tak, že opětovně odkázal na prvotní „rozhodnutí“ ze dne 23. 8. 2017 s tím, že požadované informace odmítá sdělit. Podle stěžovatele tak žalovaný postup povinného sdělením ze dne 15. 9. 2017 potvrdil. Materiálně se však podle stěžovatele jednalo o rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací, ačkoliv skutečně žalovaný nepoužil výslovně větu „žádost se odmítá“ nebo „žádosti se nevyhovuje“ apod., což městský soud - podle stěžovatele chybně - považoval za klíčové. Tímto aktem dle názoru stěžovatele došlo k zásahu do jeho veřejných subjektivních práv, neboť mu žalovaný odmítl poskytnout požadované informace. Svým obsahem a povahou se tak jednalo o rozhodnutí podle § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. V této souvislosti stěžovatel odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, podle něhož „[n]ení rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového rozhodnutí“.

[6] Stěžovatel proto považuje napadené usnesení za nesprávné a nezákonné, neboť městský soud posoudil přehnaně formalisticky a k tíži stěžovatele napadené rozhodnutí žalovaného jako toliko neformální sdělení, proti němuž měl stěžovatel brojit žalobou proti nečinnosti. Stěžovatel má za to, že po něm nemůže být spravedlivě požadováno, aby si právně posuzoval otázku náležitosti správních rozhodnutí; tuto povinnost má především správní orgán a soud, který postup správního orgánu a jeho výsledný akt podrobuje soudnímu přezkumu. Městský soud tak odhlédl od samotného merita věci, tedy že stěžovatel požadoval od žalovaného poskytnutí informací a žalovaný mu tyto informace neposkytnul, stěžovatel si proto stěžoval u nadřízeného orgánu v rámci žalovaného a ten následně s odkazem na svůj prvotní postup rozhodl tak, že požadované informace odmítá poskytnout.

[7] Stěžovatel proto vnímá napadené rozhodnutí jako „projev úporné snahy žalobě nevyhovět“; podle stěžovatele je s podivem, že městský soud neodmítl z tohoto formálního důvodu žalobu ihned, tedy již při svém prvním rozhodování, a v prvním usnesení ze dne 28. 6. 2018, č. j. 9 A 184/2017-32, se otázkou povahy rozhodnutí žalovaného vůbec nezabýval. Městský soud byl nyní vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, tedy že žalovaný je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a byl povinen postupovat v souladu s dalšími ustanoveními zákona, včetně těch, upravujících procesní postup při vyřizování žádosti o poskytnutí informací. Z tohoto pohledu měl městský soud závazně posoudit postup žalovaného, který byl zcela v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, a ten přičíst k tíži jemu, nikoliv stěžovateli. Nejvyšší správní soud umožnil městskému soudu posouzení žaloby z dalšího hlediska, především ve vztahu k tomu,

zda stěžovatelem konkrétní požadované informace lze s ohledem na řadu omezení předvídaných zákonem o svobodném přístupu k informacím a dalšími předpisy poskytnout, nikoliv však z hlediska přípustnosti žaloby. Nejvyšší správní soud však svůj názor o nepřipustnosti žaloby ani v nejmenším nevyjádřil a ve svém rozsudku se touto otázkou vůbec nezabýval.

[8] Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, jak se městský soud vypořádal s náhradou nákladů řízení, kterou nepřiznal žádnému z účastníků řízení. Přitom konstatoval, že soudní poplatek ve výši 5.000 Kč z podané kasační stížnosti byl zkonsumován, když před Nejvyšším správním soudem bylo jednáno a kasační stížnost nebyla odmítnuta. Stěžovateli tedy nepřiznal náhradu nákladů ani za soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti, ve kterém byl stěžovatel úspěšný. Městský soud měl vzít tuto skutečnost v potaz a podle § 60 odst. 1 nebo odst. 8 s. ř. s. měl stěžovateli přiznat náhradu alespoň za zaplacený soudní poplatek v řízení o první kasační stížnosti, neboť v něm byl úspěšný.

[9] Konečně stěžovatel namítl, že řízení před městským soudem je zatíženo procesní vadou, spočívající v tom, že soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, aniž by se účastníků řízení dotázal na jejich souhlas. Poté, co Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení, očekával stěžovatel, že bude dotázán na to, zda souhlasí s rozhodováním bez jednání, nebo že bude nařízeno ústní jednání. Namísto toho mu bylo rovnou doručeno napadené usnesení.

[10] S ohledem na vše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k novému řízení.

[11] Na kasační stížnost reagoval svým vyjádřením žalovaný. V něm uvedl, že nesouhlasí se závěry, které v předchozím rozsudku ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 As 282/2018 - 46, učinil Nejvyšší správní soud. Podle žalovaného dospěl k nesprávným skutkovým zjištěním a nesprávně právně věc posoudil; ohledně pojmu veřejná instituce rozhodl v rozporu s dosavadní vlastní judikaturou (resp. se od ustálené judikatury odchýlil), v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a v kontradikci s evropskou judikaturou, týkající se rozhodčích řízení, na niž ani nereagoval a nevypořádal se s jejími závěry. Žalovaný trvá na tom, že není zřízen zákonem č. 301/1992 Sb., naopak bylo záměrem zákonodárce pouze přiřadit žalovaného k Hospodářské komoře ČR. Za nepřipadný považuje odkaz na založení Rozhodčího soudu Československé obchodní komory v roce 1949, neboť tento soud byl založen komunistickou diktaturou za podmínek nemajících ničeho společného se současnou právní úpravou. Této skutečnosti si je dle žalovaného údajně vědom i Nejvyšší správní soud, když v rozsudku uzavřel, že právní úprava přijatá po roce 1989 nejprve vydala nikoliv cestou právní kontinuity; jinými slovy, Nejvyšší správní soud považuje za klíčový pro právní posouzení žalovaného až vývoj po roce 1989. Definiční znak veřejné instituce co do způsobu vzniku žalovaného s odkazem na historické události roku 1949 tak dle žalovaného nelze dovozovat.

[12] Žalovaný zopakoval, že je nezávislým rozhodčím soudem, financovaným z autonomního zdroje příjmů – z poplatků z rozhodčích řízení, hospodáří se svým majetkem, je subjektem soukromoprávních vztahů; tuto skutečnost Nejvyšší správní soud nijak nerefletoval. Nepřipadný je pak odkaz na Hospodářskou komoru ČR a Agrární komoru ČR, neboť stát komory efektivně neovládá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 - 84), tím spíše nemůže efektivně ovládat žalovaného.

pokračování

[13] Žalovaný zdůraznil, že obecně se rozhodčí řízení definuje jako rozhodování sporů soukromými osobami nebo nestátními rozhodčími institucemi, které jsou oprávněny na základě dotčených právních předpisů předložený spor projednat a rozhodnout, rozhodčí řízení je proto z povahy věci soukromoprávního charakteru. Proto je dle žalovaného předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu v rozporu i s „evropskou judikaturou“, neboť SD EU uzavřel, že rozhodčímu soudu chybí obligatorní pravomoc a je pouze věcí stran, zda svůj spor budou řešit před soudem členského státu či jej svěří rozhodci. Výsledkem bylo, že rozhodčí soud nebyl uznán jako soud ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), jelikož nesplňoval jedno z kritérií, podmínku výkonu veřejné moci. Žalovaný tuto část vyjádření proto uzavřel tak, že rozhodčí soud není soudem, není subjektem veřejného sektoru ani veřejnoprávním subjektem, tudíž nemůže být ani povinným subjektem podle § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[14] Pokud jde o otázku, zda žaloba směřovala proti rozhodnutí, tj. zda žalobou napadené sdělení žalovaného ze dne 5. 9. 2017 je rozhodnutím v materiálním smyslu, žalovaný uvedl, že souhlasí se závěrem městského soudu, že sdělení ze dne 23. 8. 2017 nemůže být rozhodnutím v materiálním smyslu, pokud v něm žalovaný vyrozumívá žalobce, že se jeho záležitostí vůbec nebude zabývat, jelikož není povinným subjektem. Sdělení žalovaného ze dne 5. 9. 2017 již jen obsahově reflektuje předchozí sdělení. Toto sdělení nelze označit za rozhodnutí i z toho důvodu, že žalovaný není ze zákona správním orgánem, není veřejnou institucí, je vázán zákonnou povinností mlčenlivosti, a za povinný subjekt dle zákona o svobodném přístupu k informacím jej označil až v tomto řízení Nejvyšší správní soud.

[15] Žalovaný dále uvedl, že souhlasí s námitkou stěžovatele, že po něm nemůže být spravedlivě požadováno, aby si právně posuzoval otázku náležitosti správních rozhodnutí, když tuto povinnost má především samotný správní orgán. Žalovaný však vyhodnotil, že není správním orgánem, není povinným subjektem a tuto skutečnost stěžovateli sdělil, aniž by o jeho žádosti rozhodl. Bylo na stěžovateli, aby vzal tento názor na vědomí a postupoval v souladu s právní úpravou. Stěžovatel tak naopak zvolil nesprávný žalobní typ právě proto, že si sám posoudil otázku, u níž – jak sám tvrdí – po něm nemůže být spravedlivě požadováno, aby ji právně posuzoval. Stěžovatel dle žalovaného mohl a může v předmětné věci žalovat žalovaného za nečinnost.

[16] Městský soud dle žalovaného žalobu správně odmítl odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80. Rozhodnutí lze považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu pouze za předpokladu, že obsahuje věcné odůvodnění zamítnutí žádosti. Sdělení žalovaného ze dne 23. 8. 2019 takové odůvodnění neobsahuje. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a přiznal žalovanému náhradu nákladů řízení.

[17] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného k případné replice stěžovateli, který však již na něj nereagoval.

### III.

#### Posouzení kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.,

v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[19] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[20] Stěžovatel založil kasační stížnost na důvodech uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s., totiž na tom, že rozhodnutí městského soudu o odmítnutí jeho žaloby je založeno na nesprávném posouzení právní otázky a je zatíženo vadou řízení, spočívající v rozhodování bez nařízení jednání, resp. bez toho, že by účastníci vyjádřili souhlas s rozhodováním bez jednání.

[21] Nejvyšší správní soud považuje za nutné nejprve předeslat, že přezkum napadeného usnesení a jeho další úvahy musejí nezbytně vycházet z předchozího rozsudku ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 As 282/2018 - 46, v němž již závazně rozhodl o tom, že žalovaný, tedy Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky naplňuje znaky veřejné instituce podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy se jedná o povinný subjekt podle téhož zákona. Rozsudek Nejvyššího správního soudu se však zaměřil toliko na tuto právní otázku, nastolenou v kasační stížnosti, brojící proti opačnému závěru městského soudu, který byl vyjádřen v jeho usnesení ze dne 18. 6. 2018, č. j. 9 A 184/2017 – 32. Výslovně pak Nejvyšší správní soud ponechal stranou svého přezkumu a dalších úvah posouzení dalších relevantních otázek, včetně otázek procesních (viz bod 40 rozsudku): „*Městský soud po zrušení svého usnesení bude v dalším řízení vázán výše uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu a bude jeho úkolem posoudit podanou žalobu z dalších soudním řádem správním předvídaných hledisek. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že předmětem jeho přezkumu byla toliko otázka, zda je žalovaný povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, nikoliv další relevantní právní otázky, natož pak věcné posouzení, zda stěžovatelem požadované informace lze s ohledem na řadu omezení předvídaných zákonem o svobodném přístupu k informacím a dalším právním předpisům, zejména pak s ohledem na požadavky plynoucí z ustanovení § 19 odst. 3 druhé věty zákona o rozhodčím řízení, poskytnout.*“

[22] V rámci nynějšího řízení o kasační stížnosti je proto Nejvyšší správní soud, stejně jako před ním městský soud, vázán již vysloveným právním závěrem o tom, že žalovaný je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak ostatní otázky, včetně posouzení žaloby z jiných hledisek, ponechal Nejvyšší správní soud v předcházejícím rozsudku jako otevřené, aniž by k nim zaujal závazné právní stanovisko. Napadené usnesení proto nelze považovat za nezákonné z důvodu, že by nerespektovalo nosnou část rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[23] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že otázka povahy žalovaného coby povinného subjektu je již věcí rozhodnutou a k opakovaným argumentům žalovaného, které uplatnil ve vyjádření ke kasační stížnosti, již nelze jakkoliv znovu přihlížet s cílem zvrátit závěry předchozího rozhodnutí. Z argumentace žalovaného je zřejmé, že zaměňuje povahu rozhodčího řízení s charakterem stálého rozhodčího soudu jakožto instituce, což jako nesprávnou úvahu již Nejvyšší správní soud vytkl v předchozím rozsudku městskému soudu („*Nejvyšší správní soud v obecné rovině poznamenává, že podle jeho názoru městský soud zaměňuje účel rozhodčího řízení jako takového s účelem existence žalovaného... Z pohledu rozlišení soukromého a veřejného účelu je třeba přísně rozlišovat ustavení a činnost rozhodců, zapsaných u žalovaného, jejichž pravomoc je skutečně založena projevem vůle stran konkrétního majetkoprávního sporu, a činnost žalovaného jako instituce, která slouží naplňování širšího celospolečenského a veřejného účelu, tedy právě vytvoření stálého rámce pro řešení majetkoprávních sporů mimo běžné civilní řízení před soudy jako státními orgány.*“, viz bod 32 rozsudku). Při posuzování charakteru

pokračování

žalovaného jakožto veřejné instituce je třeba odlišit institucionální rovinu od roviny procesní, tedy charakteru rozhodčího řízení jako takového. Proto jsou i odkazy na judikaturu SD EU nepřiléhavé. Závěry SD EU o tom, že rozhodčí soudy nejsou soudem ve smyslu čl. 267 SFEU (což se ostatně týká i obdobného závěru Ústavního soudu stran naplnění povahy rozhodčího soudu jako soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR), nikterak nevyklučují kvalifikaci žalovaného jako veřejné instituce podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Kvalifikace určitého subjektu jako veřejné instituce nevyžaduje, aby tento subjekt vykonával veřejnou moc, jak rovněž mylně opakuje žalovaný.

[24] Nejvyšší správní soud se proto nejprve soustředil na posouzení otázky, zda je správný právní závěr městského soudu, že žalobou napadené sdělení nelze kvalifikovat jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., a to ať už jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. rozhodnutí o odvolání podle § 16 tohoto zákona, nebo jako rozhodnutí o stížnosti na postup povinného subjektu podle § 16a odst. 6 tohoto zákona, které ve světle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 - 40, není způsobilé přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. s tím, že žadatel o informaci má po vyčerpání stížnosti k dispozici jako prostředek ochrany nečinností žalobu podle § 79 a násl. s. ř. s.

[25] Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že prvotní sdělení žalovaného ze dne 23. 8. 2017 neobsahuje žádné znaky věcného vyřízení žádosti, rovněž podání žalobce ze dne 11. 9. 2017 nelze považovat za odvolání, a tudíž ani žalobou napadené e-mailové sdělení ze dne 15. 9. 2017 nelze kvalifikovat jako rozhodnutí o odvolání. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Situace, kdy žalovaný subjekt, po němž žadatel požadoval poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím má za to, že není povinným subjektem, je specifická v tom, že v takovém případě tento subjekt neodmítá žádost jakýmkoliv formalizovaným způsobem v podobě správního rozhodnutí, ale většinou právě toliko neformálním sdělením. Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu proto dovodila, že na takové situace je třeba právě s ohledem na tato specifika pohlížet materiálně, a dospěje-li soud k závěru, že žalovaný subjekt je povinným subjektem, pak i toliko neformální sdělení je věcně soudně přezkoumatelné a lze jej v řízení o žalobě proti rozhodnutí zrušit (rozsudky ze dne 6. 5. 2015, č. j. 6 As 115/2014 - 34, ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 56/2014 - 28). Předpokladem je však vyčerpání opravného prostředku, tedy odvolání, které je rovněž třeba posuzovat materiálně (obsahově), tedy i kdyby byl takový prostředek žadatelem označen jako stížnost na postup podle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, obsahuje-li věcné argumenty, je třeba takové podání kvalifikovat jako odvolání (viz bod 25 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2015, č. j. 6 As 115/2014 - 35), a rovněž reakci na toto podání by bylo třeba obsahově kvalifikovat jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

[26] Tyto předpoklady však skutečně nejsou splněny v případě stěžovatele. Jeho podání ze dne 11. 9. 2017 formálně označené jako „stížnost na neposkytnutí informace“, učiněné v reakci na e-mailové sdělení žalovaného ze dne 23. 8. 2017, směřuje bez jakýchkoliv pochybností svým obsahem k odstranění nečinnosti žalovaného, a nenes tak ani obsahově znaky odvolání, resp. neuvádí žádné věcné argumenty, v nichž by stěžovatel polemizoval se závěrem žalovaného o tom, že není povinným subjektem [*„Z důvodu, že nedošlo k odložení naší žádosti ve smyslu příslušných ustanovení Zákona, měli jste na naši žádost odpovědět do 15 dní ode dne jejího přijetí (viz § 14 odst. 5 písm. d) Zákona), a nebo vydat rozhodnutí o jejím odmítnutí podle výše citovaného ustanovení § 15 odst. 1 Zákona. Z důvodu, že jste nepostupovali ani jedním ze zákonem předvídaných postupů, podáváme tímto v souladu s ust. § 16a odst. 1 písm. b) Zákona, podle kterého platí, že „Stížnost na postup při vyřizování žádosti*

*o informace může podat žadatel, kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti.”[.]. Je tedy zřejmé, že stěžovatel ani formálně, ani materiálně nevyčerpal řádný opravný prostředek (odvolání), v němž by jakkoliv věcně brojil proti závěru, na němž bylo sdělení ze dne 23. 8. 2017 založeno. Ostatně nelze přehlédnout ani skutečnost, že rovněž i v kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že v souladu s § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím podal stížnost na neposkytnutí informace, pročež nadřízený orgán měl v souladu s § 16a odst. 6 téhož zákona rozhodnout tak, že postup povinného subjektu potvrdí, nebo povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě žádost vyřídil, nebo usnesením věc převezme a informaci poskytne sám, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Stěžovatel tak nadále i v kasační stížnosti setrvává na tom, že podal stížnost na postup podle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, nikoliv odvolání.*

[27] Lze proto souhlasit s městským soudem, že žalobou napadené sdělení žalovaného ze dne 15. 9. 2017, které reagovalo na stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, proto nelze považovat za rozhodnutí ve věci, tj. rozhodnutí, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva či povinnosti stěžovatele. Je tak zcela logické, pokud městský soud dospěl k závěru, že napadený akt žalovaného by bylo možné s ohledem na obsah a předchozí procesní kontext kvalifikovat jako rozhodnutí o stížnosti na postup podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy rozhodnutí, jímž žalovaný potvrdil předchozí postup.

[28] Nejvyšší správní soud pak dodává, že odkaz stěžovatele na starší judikaturu Ústavního soudu (například usnesení ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02), která akcentovala tzv. materiální pojetí správního rozhodnutí, není případný. Především je nutné uvést, že tato judikatura, stavějící na ryze materiálním pojetí byla postupně korigována ve směru k materiálně-formálnímu pojetí správních rozhodnutí jak Nejvyšším správním soudem (srov. zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98), tak nakonec i soudem ústavním (náleze ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 740/15). Ústavní soud tak v recentních rozhodnutích uvedl, že „*koncepte materiálního pojetí rozhodnutí byla správními soudy zjevně vytvořena především za účelem ochrany práv účastníků správních řízení, kdy rozhodováním orgánů veřejné správy dochází k vydávání nejrůznějších aktů, jež nezřídka vykazují více či méně významné formální deficity. Pokud by tato koncepte neplatila, pak by totiž mohlo docházet k případům, kdy sice bylo do právní sféry dotčených osob zasahováno, avšak bez možnosti jejich odpovídající procesní ochrany.*“ (bod 27 nálezu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17). Koncepte materiálního pojetí rozhodnutí tak měla svůj význam především v době, kdy neexistovaly adekvátní soudní prostředky ochrany proti nečinnosti správních orgánů a kdy se jednotlivec mohl domáhat ochrany pouze vůči konečnému meritornímu rozhodnutí. To však, jak již uvedeno, není případ stěžovatele, který měl podle zákona o svobodném přístupu k informacím k dispozici jak meritorní prostředek ochrany, tak prostředek ochrany proti nečinnosti, přičemž vůči žalovanému zvolil druhý z uváděných prostředků a následně žalobu proti rozhodnutí o stížnosti, jímž byl podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím potvrzen předchozí postup. Na posouzení této procesní situace stěžovatele, tj. otázky, zda je takové rozhodnutí napadnutelné žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo zda představuje procesní rozhodnutí o prostředku ochrany proti nečinnosti, jehož vyčerpání je podmínkou přípuštění žaloby podle § 79 odst. 1 s. ř. s., však po podání žaloby v mezidobí dopadlo městským soudem odkazované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 - 40, které sjednotilo do té doby nejednotnou judikaturu (viz rozsudky ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52, a ze dne 14. 4. 2016, č. j. 1 As 39/2016 - 35 a jím konkurující rozsudek ze dne 6. 4. 2017, č. j. 4 As 12/2017 - 21), ve prospěch závěru, že rozhodnutí



pokračování

podle § 16a odst. 6 není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž po jeho vydání se žadatel o informace může bránit žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

[29] Stěžovatel založil svou kasační stížnost mimo jiné na námitce, že po něm nemůže být spravedlivě požadováno, aby si právně posuzoval otázku náležitostí správních rozhodnutí; tuto povinnost má především správní orgán a soud, který postup správního orgánu a jeho výsledný akt podrobuje soudnímu přezkumu. Nejvyšší správní soud tuto námitku vyhodnotil tak, že míří i do oblasti kvalifikace určitého aktu a typu jeho přezkumu před správním soudem, a s ohledem na to vážil, zda byl postup městského soudu přiměřený dané procesní situaci, kdy stěžovatel uplatnil žalobu v době nejednotného přístupu soudů k této otázce, přičemž ke sjednocení judikatury došlo až v průběhu řízení o jeho žalobě, jinými slovy, zda zde nebyly legitimní důvody vylučující použití tzv. incidenční retrospektivy (kdy je na posuzovaný případ vztažen závěr plynoucí z pozdější soudní judikatury) a vedoucí buď k výjimečnému připuštění žaloby, nebo k procesnímu poučení stěžovatele a připuštění změny žalobního typu a jemu odpovídajícího petitu. Výjimky z tohoto principu se dle judikatury uplatní ve výjimečných situacích, v nichž převáží zájem na ochraně legitimního očekávání před zájmem prosazovaným ve změně judikatury, a za situace, kdy by uplatnění „nového“ právního názoru zbavilo jednotlivce bez jeho zavinění možnosti domáhat se ochrany svých veřejných subjektivních práv, nebo by do těchto práv jinak obdobně nepřiměřeně zasáhlo (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 As 80/2019 - 47). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu například uvedl (rozsudek ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35): „*Pokud dojde v důsledku sjednocovací činnosti rozšířeného senátu ke změně jednotné či převažující judikatury, nelze nově přijatý názor zásadně aplikovat zpětně, pokud by v důsledku této změny účastníci řízení, resp. soukromé subjekty, jednající v důvěře ve stávající judikaturu, ztratili přístup k soudu (srov. naposledy rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS, věc HOPR TRADE CZ, bod 53). Předpokladem právě uvedeného právního názoru je tedy jednak existence jednotného či převažujícího judikatorního proudu, jednak důvěra žalobce ve stávající judikaturu.*“

[30] Dosavadní judikatura připustila změnu žalobního typu mimo jiné v případě judikatorního obratu, případně předchozí roztržité judikatury Nejvyššího správního soudu (viz bod 50 rozsudku ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016 - 42, a v něm další citované rozsudky ze dne 18. 12. 2012, č. j. 9 As 161/2012 - 53, ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 - 39, nebo ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50). V této souvislosti lze zmínit také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 102/2018 - 39 (bod 27), který zavázal městský soud po změně kvalifikace napadeného aktu ze správního rozhodnutí na zásah, aby v dalším řízení poučil žalobce a umožnil mu změnu žaloby a žalobního petitu. Ostatně i další recentní judikatura Nejvyššího správního soudu vyžaduje i mimo případy reakce na sjednocení dříve roztržité judikatury, aby za určitých okolností správní soud upozornil žalobce na nutnost úpravy žaloby a umožnil mu úpravu provést (srov. rozsudky ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017 - 26, ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018 - 78, ze dne 16. 5. 2018, č. j. 5 As 48/2018 - 25). Dlužno uvést, že tento postup aprobuje i nedávná judikatura Ústavního soudu, která takové procesní poučení žalobce nepovažuje za rozporné s principem nestrannosti soudu či rovnosti účastníků řízení (nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18).

[31] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že v případě stěžovatele byly splněny procesní podmínky pro procesní poučení ze strany městského soudu a umožnění změny žaloby. Usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 - 40, sjednotilo judikaturu, resp. aprobovala názor vyslovený v rozsudku čtvrtého senátu č. j. 4 As 12/2017 - 21, který

byl přijat toliko půl roku (6. 4. 2017) před tím, než stěžovatel podal žalobu (24. 10. 2017). Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že změna judikaturního přístupu, stvrzená usnesením rozšířeného senátu a přijatá v průběhu řízení o předchozí kasační stížnosti stěžovatele, mu nemohla jít k tíži. S ohledem na dispoziční zásadu, jíž je řízení ve správním soudnictví ovládáno, není oprávněn ke změně kvalifikace žaloby a žalobního žádání sám správní soud, ale je v takovém případě jeho povinností dát žalobci procesní prostor žalobu změnit (srov. již uváděný nálezn Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, bod 61). Podle Nejvyššího správního soudu proto bylo v takové situaci povinností městského soudu před odmítnutím žaloby původně podané dle § 65 odst. 1 s. ř. s., aby stěžovatele poučil o sjednocení judikatury usnesením rozšířeného senátu a o možnosti změny žaloby a aby mu dal možnost takovou změnu provést.

[32] Nejvyšší správní soud neshledal, že by městský soud nesprávně posoudil právní otázku, týkající se kvalifikace žalobou napadeného aktu (sdělení žalovaného ze dne 5. 9. 2017). Vázán předchozím rozsudkem Nejvyššího správního soudu dospěl městský soud k závěru, že žalovaný je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak žalobou napadený akt není meritorním rozhodnutím, nýbrž toliko rozhodnutím o stížnosti na postup povinného subjektu, jemuž jakožto prostředek ochrany odpovídá (ve světle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 - 40) žaloba na nečinnost. Městskému soudu nelze ani vytýkat, jak to činí stěžovatel, že otázku kvalifikace napadeného aktu a nepřipustnosti žaloby neřešil ihned, tedy ve svém prvním usnesení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 56/2014 - 28, je totiž povinností soudu otázku, zda je žalovaný povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a zda je tedy vůbec dána pravomoc soudu ve správním soudnictví, řešit přednostně, tj. před vyhodnocením vlastní povahy napadeného aktu. Pokud městský soud v prvním usnesení ze dne 28. 6. 2018, č. j. 9 A 184/2017 - 32, dospěl k závěru, že žalovaný není povinným subjektem, pak neměl důvodu zkoumat další podmínky řízení. Tato situace se však změnila právě až v důsledku rozsudku Nejvyššího správního soudu, který dospěl k závěru opačnému, a teprve poté se vytvořil procesní prostor pro to, aby městský soud posoudil další podmínky řízení, včetně kvalifikace napadeného aktu. Městský soud však pochybil v tom, že před odmítnutím žaloby stěžovatele nepoučil o existenci usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 - 40, a o hodnocení povahy napadeného úkonu žalovaného ze dne 5. 9. 2017 a nedal mu možnost ve shodě se závěrem tohoto usnesení žalobu a žalobní petit změnit.

[33] Naopak nedůvodná je stěžovatelova námitka týkající se rozhodování městského soudu bez nařízení jednání, aniž by si vyžádal předchozí souhlas účastníků řízení. S ohledem na to, že městský soud ani v tomto v pořadí druhém usnesení nerozhodoval věcně a žalobu odmítl, nebylo důvodu, aby se po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu dotazoval účastníků řízení, zda souhlasí s rozhodováním bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí o odmítnutí žaloby bez nařízeného jednání tedy nepředstavuje procesní vadu, která by zakládala nezákonnost napadeného usnesení.

[34] Za dané situace se již Nejvyšší správní soud nezabýval námitkou týkající se nezákonnosti výroku o náhradě nákladů řízení, neboť výrok o náhradě nákladů řízení se odvíjel od nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a ostatně bude na městském soudu, aby v dalším řízení rozhodl o nákladech celého soudního řízení znovu.

[35] Městský soud po zrušení svého druhého usnesení bude v dalším řízení vázán jak právním názorem zaujatým Nejvyšším správním soudem již v rozsudku ze dne 20. 4. 2019,

pokračování

č. j. 6 As 282/2018 - 46, tak nynějším právním názorem. Je povinností městského soudu poučit stěžovatele o usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 - 40, a dát mu přiměřeně podle § 37 odst. 5 s. ř. s. procesní prostor k případné změně žaloby a žalobního petitu. Nejvyšší správní soud nyní nemůže předvídat, zda tak stěžovatel v dalším řízení před městským soudem skutečně učiní; v takovém případě bude úkolem městského soudu posoudit tuto změnu a budou-li dány podmínky věcného projednání žaloby, pak o ní věcně rozhodnout. Přirozeně platí, že naplnění těchto podmínek je třeba hodnotit k okamžiku podání původní žaloby dne 24. 10. 2017, přičemž městský soud již bude vázán i tím, že sdělení žalovaného ze dne 5. 9. 2017 je rozhodnutím podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, a že stěžovatel tak vyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti.

#### IV.

#### Závěr a náklady řízení

[36] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vyjádřeným výše.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 dne 29. srpna 2019

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu