



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 Převrátická 330, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2007, č. j. 8 Ca 241/2007 - 81,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2007, č. j. 8 Ca 241/2007 - 81, **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 označený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta 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 15. 3. 2006, směřujícímu proti rozhodnutí předsedkyně Okresního soudu v Berouně ze dne 13. 3. 2006, č. j. Spr. 4001/2006 - 3, 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 rozsudku městský soud uvedl, že žalobce označil v žalobě za žalovaného Ministerstvo spravedlnosti, ač Ministerstvo spravedlnosti není nadřízeným orgánem předsedkyně Okresního soudu v Berouně, a proto se nelze domáhat ochrany proti namítané nečinnosti vůči němu. Žalobu shledal nedůvodnou a proto ji podle § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zamítl.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nezákonnost napadeného rozsudku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel především poukazuje na to, že v praxi senátů Městského soudu v Praze dochází k dynamickému a značně překotnému, obtížně předvídatelnému vývoji, kdy soud o typově identických žalobách rozhoduje rozdílně. Dále poukazuje na instrukci ministra spravedlnosti ze dne 21. 12. 1999, č. j. M-1827/99, 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 rozhoduje ministerstvo spravedlnosti, tzn. žalovaný. Pokud jde o ústavně právní dimenzi této otázky, jíž se napadený rozsudek velmi zevrubně zabývá, nelze podle stěžovatele pominout zcela zásadní aspekt věci, totiž zda vůbec lze poskytování informací žadatelům podle zákona o svobodném přístupu k informacím podřadit pod výkon soudní moci. Není-li tomu tak, (o čemž je stěžovatel přesvědčen), nelze přiznat relevanci vývodům městského soudu ohledně toho, že by rozhodování Ministerstva spravedlnosti, tedy ústředního orgánu státní správy a součásti moci výkonné, o opravných prostředcích podle zákona o svobodném přístupu k informacím, mohlo jakkoliv zasahovat do nezávislosti soudů ve smyslu těch ústavněprávních principů, které napadený rozsudek *in extenso* uvádí. Dále stěžovatel poznamenává, že jak je zřejmé z ustanovení § 124 odst. 1 písm. e), § 125 odst. 1 písm. e), § 123 odst. 1 písm. l, a § 127 odst. 1 písm. g) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“) a z ustanovení § 29 odst. 1 písm. e) s.ř.s., jakož i z příslušných návětí a poznámek pod čarou, poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je zákonem *expresiss verbis* označeno za výkon státní správy soudů.

Stěžovatel rovněž uvádí, že postup městského soudu by nebyl správný ani v případě, že by žalobce skutečně mylně označil jako žalovaného jiný správní orgán, než který byl povinen vydat požadované rozhodnutí. Nelze totiž požadovat po žalobci, aby znal všechny interní předpisy a instrukce, které otázky věcné a funkční příslušnosti upravují, když navíc v řadě případů může stanovení příslušnosti odvolacího orgánu záviset na okolnostech, které žalobci nemusí nebo nemohou být objektivně známy. Nesprávné označení žalovaného ve správní žalobě (žalovaným ve správním soudnictví je vždy nepřímou *stát*) je odstranitelnou vadou podání, k jejímuž odstranění by měl soud I. stupně žalobce vyzvat. V daném případě byl žalovaný v žalobě označen správně, v souladu s platnou a dodržovanou instrukcí, a k takovému postupu proto nebyl a není důvod.

Na základě uvedené argumentace stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v celém rozsahu zrušil a věc vrátil městskému soudu k novému projednání a rozhodnutí.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 9. 3. 2006 zaslal stěžovatel Okresnímu soudu v Berouně žádost o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, v níž požádal o pravomocný rozsudek sp. zn. 8 T 26/2002. Rozhodnutím předsedkyně soudu ze dne 13. 3. 2006, č. j. Spr 4001/2006 – 3, byla žádost stěžovatele odmítnuta. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 15.3.2006 odvolání. Na toto

odvolání neobdržel žalobce ve smyslu § 16 odst. 2 a 3 zákona o svobodném přístupu k informacím žádnou odpověď, proto podal dne 7. 5. 2006 u žalovaného stížnost na průtahy ve smyslu § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, na niž však rovněž žalovaný nijak nereagoval. Poté, po vyčerpání všech prostředků obrany proti nečinnosti žalovaného, se obrátil na soud se správní žalobou na ochranu proti nečinnosti.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel podle názoru Městského soudu v Praze ve svém podání neuvedl, jakých informací se vlastně dožadoval, městský soud jej podle § 71 odst. 2 s. ř. s. dne 3. 7. 2006 vyzval, aby k žalobě připojil jeden opis odvoláním napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. K této výzvě soudu stěžovatel dne 9. 7. 2006 sdělil, že podle nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. IV. ÚS 319/05, se povinnost stěžovatele uvedená v § 42 odst. 3 občanského soudního řádu nevztahuje na elektronická podání, a proto považuje výzvu Městského soudu v Praze za nedůvodnou. Následně Městský soud v Praze přípisem ze dne 9. 8. 2006 opětovně vyzval žalobce, aby do tří dnů od doručení předložil požadované písemnosti dle žádosti Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2006, neboť nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 319/05, se nedotkl ani § 37 odst. 3 poslední věta s. ř. s., ani § 71 odst. 2 s. ř. s.. Současně žalobce poučil, že nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek (§ 37 odst. 5 s. ř. s.).

Na tuto výzvu reagoval žalobce elektronický podepsaným podáním ze dne 15. 8. 2006, v němž opět uvádí, že je nucen výzvu odložit, neboť není v souladu se zákonem.

Návazně Městský soud v Praze ze dne 25. 8. 2006, č. j. 8 Ca 177/2006 – 29, žalobu odmítl. Proti tomuto usnesení stěžovatel podal kasační stížnost, na jejímž základě Nejvyšší správní soud věc posoudil a dospěl k závěru, že Městský soud v Praze nepostupoval zcela v souladu se zákonem, napadené usnesení rozsudkem ze dne 27. 6. 2007, č. j. 4 Ans 9/2006 – 68, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení byl vydán nyní napadený rozsudek Městského soudu v Praze.

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

Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil 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.

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) zákona o

soudech a soudcích zajišťovat poskytování informací soudem podle zvláštního právního předpisu, jímž se rozumí zákon o svobodném přístupu k informacím.

Klíčovou právní otázkou pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti stěžovatele je určení funkční příslušnosti odvolacího orgánu proti rozhodnutí předsedkyně Okresního soudu v Berouně o neposkytnutí informace, neboť v dané věci je podstatou sporu, zda tímto orgánem je předseda krajského soudu, či Ministerstvo spravedlnosti. 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 sp.zn. 8 T 26/2002). 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. Podle 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 nadřazený 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 nadřazený 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 nadřazeného 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). Obecně však nelze z těchto ustanovení zákona dovodit, že by předseda krajského soudu představoval v obecné rovině instančně nadřazený 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, v souladu s dikcí § 123 odst. 1 písm. e) zákona o soudech a soudcích, 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. 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 předsedkyně Okresního soudu v Berouně Ministerstvo spravedlnosti není, je z uvedených důvodů nesprávná a vede k chybnému určení pravomoci a příslušnosti odvolacího orgánu.

Ke vztahu citované instrukce ministerstva a zákona o soudech a soudcích poznamenává Nejvyšší správní soud následující. 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 v Praze se v posuzované věci dopustil chybné aplikace práva a dovodil nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu. Městský soud proto rozhodl ve věci nesprávně, když žalobu zamítl jako nedůvodnou s odkazem na § 81 odst. 3 s. ř. s., protože žalobcem označený žalovaný nemohl vydat rozhodnutí a nemohl být ani nečinným.

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 napadený rozsudek 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 (zde Městského soudu v Praze) 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 Městský soud v Praze krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 7. února 2008

Nygrínová

JUDr. Dagmar

předsedkyně senátu