



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **T. P.**, zastoupen JUDr. Petrem Kočím, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, proti žalovanému: **Nejvyšší soud ČR**, se sídlem Burešova 571/20, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2012, č. j. 29 A 4/2011 – 129,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce T. P. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2012, č. j. 29 A 4/2011 – 129, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) napadeným usnesením odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného (resp. po změně žalobních tvrzení proti nečinnosti předsedkyně žalovaného), kterou spatřoval v neposkytnutí všech požadovaných informací, jež požadoval podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“ nebo „InfZ“).

Žalobce požádal žalovaného žádostí ze dne 1. 12. 2010 o zaslání seznamu soudců žalovaného, kteří byli ke dni 17. 11. 1989 členy nebo kandidáty Komunistické strany

Československa (dále též „KSČ“). Přípisem ze dne 20. 12. 2010 žalovaný sdělil, že členem KSČ byl k předmětnému dni JUDr. P. H., resp. označil dalších 16 soudců, kteří členy KSČ k tomuto datu nebyli. Žalobce podal stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle ust. § 16a odst. 1 písm. c) InfZ, neboť žádosti bylo vyhověno pouze z části a nebylo vydáno ani rozhodnutí o jejím odmítnutí. Na základě stížnosti zaslala předsedkyně žalovaného žalobci přípis označený jako rozhodnutí ze dne 6. 1. 2011, č. j. Zin 20/2010, jímž mu sdělila, že podle ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ žalobcovu věc přebírá, a poskytla mu informace o tom, kteří soudci byli k předmětnému dni členy KSČ a kteří nebyli. Jelikož žalobci podle jeho názoru nebyly poskytnuty informace o všech soudcích a o tom, kteří ze soudců byli k předmětnému dni kandidáty vstupu do KSČ, a ani stížnost podle ust. § 16a InfZ nevedla k poskytnutí úplných informací, podal žalobce ke krajskému soudu žalobu na nečinnost žalovaného (resp. předsedkyně žalovaného).

Krajský soud napadeným usnesením o žalobě rozhodoval poté, co byl jeho předchozí rozsudek v této věci zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 Ans 5/2011 - 104 (dále také „předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu“; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky řízení, neboť žalobce nevyčerpal všechny opravné prostředky stanovené InfZ k jeho ochraně proti nečinnosti – nepodal stížnost ve smyslu ust. § 16a odst. 10 ve spojení s odst. 1 písm. c) InfZ. Vzhledem k tomu nemohla být jeho žaloba nejen úspěšná, ale především je nepřipustná dle ust. § 68 písm. a) s. ř. s. Nebyla tak naplněna zákonná podmínka přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti [§ 68 písm. a) a § 79 odst. 1 věta první s. ř. s.]. Krajský soud proto žalobu podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu dle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že se krajský soud neřídil právním názorem Nejvyššího správního soudu, když opřel odmítavý výrok také o to, že stěžovatel v žalobě nesprávně označil subjekt, vůči němuž se po soudu dožadoval ochrany, tzn. že se této ochrany domáhal vůči žalovanému a nikoli vůči jeho předsedkyni, jež atrakcí pravomoci rozhodnout o žádosti o informace vstoupila na místo povinného subjektu. Nejvyšší správní soud však v kasačním rozsudku výslovně připustil možnost, že stěžovatel změnil svá původní žalobní tvrzení a bude se nadále domáhat ochrany před nečinností předsedkyně žalovaného. To učinil, proto nebylo na místě žalobu z tohoto důvodu odmítnout. Krajským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 Ans 2/2004 - 60, by nebyl použitelný ani v případě, že by úvahy krajského soudu v této otázce nepodléhaly instanční (kasační) závaznosti rozsudku Nejvyššího správního soudu. V judikovaném případě jde totiž o situaci, kdy žalobce své žalobní tvrzení nezměnil a setrval na původním žalobním petitu, takže soud jeho žalobě vyhovět již z toho důvodu nemohl. Pokud jde o otázku nevyčerpání prostředků ochrany před nečinností povinného subjektu (resp. jeho předsedkyně), krajský soud postupoval přesně v intencích právního názoru obsaženého v rozsudku Nejvyššího správního soudu, aniž by však vzal v úvahu závažné argumenty stěžovatele podporující závěr, že tento právní názor je chybný. Po stěžovateli lze požadovat vyčerpání pouze těch prostředků k ochraně před nečinností podle InfZ, které má jako přípustné k dispozici, přičemž v souladu s ustálenou judikaturou není

přípustný takový opravný prostředek, k jehož vyřízení není příslušný žádný správní orgán. Pokud by stěžovatel takový opravný prostředek přesto podal, řízení o něm by muselo být zastaveno. Že k projednání stížnosti proti postupu předsedkyně žalovaného není příslušný žádný nadřízený orgán, je přitom zjevné z toho, jak je její postavení v řízení o žádostech o informace konstituováno: není-li ministerstvo spravedlnosti oprávněno vykonávat státní správu Nejvyššího soudu jinak než prostřednictvím jeho předsedy, nelze mu přiznat ani pravomoc rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutím předsedy Nejvyššího soudu, neboť tak by se tato do zákona vtělená správní autonomie Nejvyššího soudu efektivně negovala. Nikdo jiný, kdo by mohl být nadřízeným orgánem předsedkyně žalovaného, se přitom nenabízí. Krajský soud se touto námitkou vůbec nezabýval, zejména pak neuvedl, kdo by měl stížnost proti nečinnosti předsedkyně žalovaného projednat; seznatelné to není ani z kasačního rozsudku Nejvyššího správního soudu. Eventualitu povinnosti podat stížnost s ohledem na možnost autoremedury je třeba odmítnout jako umělou a nesystémovou, neboť by předpokládala, že stěžovatel by měl podat opravný prostředek, o němž by věděl, že je nepřipustný, a vyčkávat, zda bude jako takový posouzen anebo zda mu předsedkyně žalovaného v pozici nového povinného subjektu vyhoví cestou autoremedury; lhůta k podání žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu by mu přitom již běžela. Proti nečinnosti předsedkyně žalovaného nelze brojit opakovanou stížností a stěžovatel postupoval správně, jestliže se proti nečinnosti žalovaného, resp. jeho předsedkyně, bránil správní žalobou. Tím, že změnil svá žalobní tvrzení a domáhá se nově ochrany nikoli před nečinností žalovaného, nýbrž jeho předsedkyně, přestala být jeho žaloba nepřipustná a krajský soud pochybil, jestliže ji jako takovou odmítl. Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 27. 4. 2011 poukázal na nepřipustnost kasační stížnosti dle ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a navrhl, aby byla odmítnuta.

Stěžovatel pak ve své replice ze dne 19. 6. 2012 uvedl, že přípustnost kasační stížnosti je na místě posoudit extenzivně. Jestliže se kasační soud dopustil ve zrušovacím rozsudku chyby, na kterou jej stěžovatel upozornil v nové kasační stížnosti, bylo by projevem přepjatého formalismu vyžadovat, aby toto své pochybení nemohl napravit cestou dalšího rozsudku.

Řízení o kasační stížnosti bylo původně usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2012, č. j. 7 Ans 7/2012 - 19, zastaveno pro nezaplacení soudního poplatku. Toto usnesení však bylo následně zrušeno usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 7 Ans 7/2012 - 31, neboť stěžovatel soudní poplatek uhradil dodatečně, v den právní moci usnesení o zastavení řízení.

Nejvyšší správní soud proto pokračoval v řízení o kasační stížnosti, přičemž před jejím meritorním posouzením nejprve vážil, zda kasační stížnost není nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť jí je napadeno rozhodnutí krajského soudu, jímž tento rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno. Výjimkou z této výluky je situace, kdy je kasační stížností namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, což je případ první

kasační námitky (námitky nezákonnosti odmítnutí žaloby z důvodu nesprávného označení subjektu, vůči němuž se stěžovatel dožadoval ochrany). To však již neplatí pro námitku, že krajský soud nesprávně dospěl k závěru, že proti postupu předsedkyně žalovaného bylo možné podat stížnost podle ust. § 16a odst. 10 ve spojení s odst. 1 písm. c) InfZ a stěžovatel měl tohoto prostředku nápravy využít. Touto otázkou se totiž Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 Ans 5/2011 - 104, zabýval a vyslovil závazný právní názor, v jehož intencích také krajský soud rozhodl. Stěžovatel ani netvrdí opak a pouze polemizuje s právními závěry zdejšího soudu vyslovenými v jeho předchozím zrušujícím rozsudku. V souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu je nutno takovou námitku považovat za nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, č. j. 2 As 67/2010 - 105, nebo ze dne 6. 8. 2012, č. j. 2 As 40/2012 - 36). Jak nakonec vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 8. července 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56 (č. 1723/2008 Sb. NSS), sám Nejvyšší správní soud je vázán právním názorem vysloveným v jeho předchozím kasačním rozhodnutí v dané věci. Výjimkou jsou situace, kdy dochází k významné změně skutkových a právních poměrů nebo k podstatné změně judikatury na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Žádnou takovou skutečnost stěžovatel netvrdí a existenci takové skutečnosti neshledal ani Nejvyšší správní soud. Posouzení uvedené kasační námitky jako nepřípustné přitom není pouhým samoučelným formalizmem bez jakéhokoliv materiálního opodstatnění (či přepjatým formalizmem, jak tvrdí stěžovatel). Nutnost striktního dodržování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu v konkrétní věci sleduje požadavky legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodnutí. O prolomení těchto požadavků a tudíž i závazného právního názoru je proto zcela na místě uvažovat pouze v situacích nesouladu závazného právního názoru s novým, významně změněným skutkovým a právním stavem nebo s nově přijatým právním názorem Evropského soudu pro lidská práva, Soudního dvora Evropské unie, Ústavního soudu nebo rozšířeného senátu, pléna či kolegia Nejvyššího správního soudu, jak plyne z citovaného usnesení rozšířeného senátu. Důvodem pro prolomení závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu v konkrétní věci nemohou být toliko nové argumenty účastníků řízení, jakkoliv tyto mohou závazný právní názor považovat za zjevně chybný. Lze proto zopakovat, že námitka stěžovatele, že proti postupu předsedkyně žalovaného již nebyla přípustná další stížnost dle InfZ, je bez ohledu na další argumentaci stěžovatele nepřípustná dle ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto nemohl přistoupit k posouzení zákonnosti napadeného usnesení krajského soudu z hlediska této námitky.

Nejvyšší správní soud proto přezkoumal kasační stížnosti napadené usnesení krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích přípustné kasační námitky a vázán tímto rozsahem a uplatněným důvodem dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Jedinou přípustnou kasační námitkou stěžovatel brojí proti tomu, že krajský soud v rozporu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu odmítl žalobu také proto, že stěžovatel nesprávně označil subjekt, vůči němuž se po soudu dožadoval ochrany. Tato námitka je však nedůvodná, neboť krajský soud v napadeném usnesení jako důvod pro odmítnutí žaloby tyto skutečnosti neuvedl.

Sporná pasáž napadeného usnesení zní následovně: „Pro úplnost Krajský soud v Brně ještě doplňuje (v souladu s recentní judikaturou Nejvyššího správního soudu), že i kdyby žalobce skutečně správně brojil proti nečinnosti žalovaného, byl by pasivně legitimován přímo žalovaný a nikoliv jeho předsedkyně, jejíž pravomoc rozhodovat o stížnosti podle ust. § 16a InfZ vyjadřuje pouze funkční postavení v rámci vnitřní organizace Nejvyššího soudu ČR, aniž by zakládalo její procesní subjektivitu ve smyslu s.ř.s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25.8.2006, č.j. 4 As 57/2005-64, nebo ze dne 23.10.2008, č.j. 1 As 45/2008-56). Z obsahu původně podané žaloby však nebylo pochyb o tom, že žalobce namítal nečinnost žalovaného, jako původního povinného subjektu, a nikoliv předsedkyně žalovaného, jako nadřízeného orgánu ve smyslu InfZ. Také podle ust. § 8 odst. 1 Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 13/2008-SOSV-SP ze dne 24.7.2009 platí, že rozhoduje o stížnosti na postup Nejvyššího soudu při vyřizování žádosti (k § 16a InfZ) předseda tohoto soudu.

K pochybení v označení žalovaného v žalobě na ochranu proti nečinnosti, které nelze považovat pouze za formální nedostatek žaloby, se vyslovil Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 4.11.2004, č.j. 3 Ans 2/2004-60, dostupném na www.nssoud.cz, z něhož se podává, že „označí-li žalobce v řízení o ochraně před nečinností správního orgánu jako žalovaného správní orgán, který nemá pravomoc rozhodnutí vydat, soud žalobu zamítne. Nezkoumá, zda tuto pravomoc má jiný správní orgán, neboť povinnost by mohl uložit jen žalovanému, tj. tomu, kdo má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 79 odst. 2 s.ř.s.) podle žalobního tvrzení.“ Označením žalovaného v žalobě na ochranu proti nečinnosti, které je zcela v dispozici žalobce, je soud vázán, a tento případ nelze zaměňovat s pasivní legitimací žalovaného v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 69 s.ř.s.), neboť v tomto řízení není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, nýbrž ji kogentně určuje zákon (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.2.2010, č.j. 2 Ans 5/2009-59).“

Citovaná pasáž je sice méně srozumitelná a nevyplývá z ní, proč by snad měl stěžovatel „správně“ brojít proti nečinnosti žalovaného a k jakému pochybení v označení žalovaného v daném případě vlastně došlo, nicméně tyto nedostatky napadeného usnesení nemohou mít vliv na jeho zákonnost. Stejně tak by na zákonnost napadeného usnesení nemohlo mít vliv, kdyby tato tvrzení krajského soudu byla v rozporu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Již z prvních slov citované pasáže je totiž zřejmé, že se nejedná o nosné důvody rozhodnutí, nýbrž o *obiter dictum*, tedy o další úvahy krajského soudu nad rámec důvodů pro odmítnutí žaloby. Navíc i z krajským soudem citované judikatury vyplývá, že pochybení v označení žalovaného v řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu může vést toliko k zamítnutí žaloby, nikoliv k jejímu odmítnutí. Krajský soud si toho byl zjevně vědom a v citované pasáži ani na jiném místě v napadeném usnesení nevyslovil závěr, že by nesprávné označení žalovaného, ať už obecně nebo konkrétně v tomto případě, mělo mít za následek odmítnutí žaloby. V pasážích napadeného usnesení, v nichž jsou předkládány důvody pro odmítnutí žaloby, je jako jediný nosný důvod uváděno pouze a jen nevyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti.

Kasační stížnost se tedy ve své jediné přípustné námitce zcela mýlí s důvody, pro které vydal krajský soud své usnesení. Není proto způsobilá vyvrátit skutečné důvody napadeného usnesení (nevyčerpání opravných prostředků), a je ji tudíž nutno považovat

za nedůvodnou (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, č. j. 8 Afs 161/2005 - 87). Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů přistoupil k zamítnutí kasační stížnosti podle ust. § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyjádřit se ve stručnosti také k otázce, který orgán by v daném případě rozhodoval o opakované stížnosti podle ust. § 16a odst. 10 ve spojení s odst. 1 písm. c) InfZ. Ačkoliv byla tato otázka stěžovatelem nastolena v rámci nepřipustné kasační námítky, je pro odstranění jakýchkoliv pochybností ohledně výkladu citovaných ustanovení na místě tuto otázku posoudit alespoň v rámci *obiter dicta*. V předchozím rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že § 16a odst. 10 InfZ neobsahuje omezení pro podávání stížnosti proti postupu nadřízeného orgánu určeného podle § 20 odst. 5 InfZ (takové omezení platí naproti tomu pro podávání odvolání na základě § 16a odst. 9 InfZ), a proto lze podat stížnost i proti takto určenému orgánu. Podávání i více stížností po sobě je odůvodněno také specifickým charakterem procesní úpravy poskytování informací dle InfZ, který byl taktéž v rozsudku přiblížen. Ze způsobu, jakým InfZ určuje v § 20 odst. 5 orgán rozhodující o stížnosti, a ze skutečnosti, že pravidlo obsažené v tomto ustanovení je posledním možným způsobem určení nadřízeného orgánu, pak plyne, že o opakované stížnosti bude opět rozhodovat subjekt určený podle § 20 odst. 5 InfZ, tzn. tentýž subjekt (shodně Furek, A.; Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha : Linde, 2010, s. 500). V posuzovaném případě by tedy o opakované stížnosti rozhodovala opět předsedkyně Nejvyššího soudu, jak ostatně předpokládal i předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu, z něhož lze citovat následující pasáž: „*Za trvání tvrzené nečinnosti přes vyčerpání tohoto prostředku by bylo v posuzovaném případě nutno považovat situaci, kdy by předsedkyně žalovaného o opakované stížnosti nijak nerozhodla nebo by opětovně postupovala podle ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ, avšak neposkytla by požadované informace zcela a zároveň by nerozhodla o částečném odmítnutí žádosti.*“

Pro úplnost Nejvyšší správní soud ještě poznamenává, že krajský soud sice žalobu nesprávně odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s ust. § 68 písm. a) s. ř. s., nicméně toto pochybení jednak nebylo namítáno, jednak by nemohlo vést ke zrušení napadeného usnesení. Ust. § 68 písm. a) s. ř. s. se na řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu neužije, neboť je obsaženo v dílu věnovaném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nevyčerpá-li žalobce opravné prostředky proti nečinnosti správního orgánu, je na místě žalobu odmítnout podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť není splněna jedná z podmínek řízení, kterou je na základě ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. právě vyčerpání opravných prostředků (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, č. 1683/2008 Sb. NSS, ze dne 10. 3. 2011, č. j. 9 Ans 3/2011 - 358, ze dne 25. 7. 2007, č. j. 2 Ans 4/2007 - 53, nebo ze dne 19. 3. 2012, č. j. 8 Ans 1/2012 - 31). Samotná skutečnost, že žaloba měla být odmítnuta podle jiných ustanovení soudního řádu správního, však s ohledem na zásadu procesní ekonomie nemůže být důvodem pro zrušení usnesení o odmítnutí žaloby (viz rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 - 76, č. 1476/2008 Sb. NSS).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. srpna 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu