

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **JERICHO, spol. s r.o.**, se sídlem Jablonského 640/2, Praha 7, zastoupen JUDr. Luděkem 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 na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2020, č. j. 9 A 184/2017 – 120,

takto:

- I. Kasační stížnost **se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž mu soud uložil povinnost rozhodnout o žádosti žalobce ze dne 9. 8. 2017 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 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 aj.

[2] Městský soud rozhodoval v dané věci nyní napadeným rozsudkem již celkem potřetí, a to poté, co jeho předcházející dvě usnesení zrušil Nejvyšší správní soud pro nezákonnost a zavázal jej svým právním názorem.

[3] Městský soud nejprve 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 (č. 3879/2019 Sb. NSS), 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 pokračovala 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 uvedl, že nelze zaměňovat povahu a účel rozhodčího řízení jako takového a povahu a účel stěžovatele coby stálého rozhodčího soudu, který představuje stálou institucionální alternativu k obecnému soudnictví. Proto je judikatura Ústavního soudu, týkající se povahy rozhodčího řízení a aktivní legitimace rozhodčích soudů v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle č. 95 odst. 2 Ústavy ČR, jakož i judikatura Soudního dvora EU stran aktivní legitimace rozhodčích soudů k podávání předběžných otázek podle čl. 267 Smlouvy o fungování EU, již argumentuje stěžovatel, pro posouzení stěžovatele jako veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím nerelevantní a nepřiléhavá.

[4] V následujícím usnesení ze dne 29. 4. 2019, č. j. 9 A 184/2017 - 76 městský soud 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 ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 - 40, č. 2847/2019 Sb. NSS, 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 nečinnostní 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.

[5] Tento závěr však odmítl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2019, č. j. 4 As 256/2019 - 23. Dospěl přitom k závěru, že sdělení stěžovatele ze dne 15. 9. 2017 je rozhodnutím o stížnosti na postup podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy rozhodnutím, jímž žalovaný potvrdil předchozí postup. Nejvyšší správní soud sice přitakal městskému soudu, že podle usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 18/2017 - 40, č. 3847/2019 Sb. NSS, nelze toto rozhodnutí napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., avšak městský soud měl přihlídnout k tomu, že do té doby nejednotná judikatura byla sjednocena citovaným usnesením rozšířeného senátu až poté, co žalobce podal správní žalobu. Městský soud měl proto žalobce o této skutečnosti poučit a umožnit mu případnou změnu žaloby. Nejvyšší správní soud svůj právní názor podpořil odkazy na předchozí judikaturu týkající se jak situací, kdy dojde k obratu v soudní judikatuře či jejímu sjednocení (například rozsudek 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), tak i další judikaturu, která vyžaduje i mimo případy reakcí 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). Současně kasační soud zdůraznil, že tento postup aprobuje i 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). Nejvyšší správní soud proto svůj předchozí rozsudek uzavřel tím, že v případě žalobce v této věci byly splněny podmínky pro jeho procesní poučení ze strany městského soudu a umožnění změny žaloby, přičemž platí, že naplnění těchto podmínek je třeba hodnotit k okamžiku podání původní žaloby ze dne 24. 10. 2017.

[6] Městský soud v dalším řízení, vázán předchozími právními závěry Nejvyššího správního soudu, žalobce poučil a umožnil mu změnu žaloby na žalobu na ochranu proti nečinnosti, což žalobce učinil dne 11. 12. 2019. V nyní napadeném rozsudku pak městský soud, opět při vázanosti předchozím právním posouzením kasačního soudu, dospěl k závěru, že stěžovatel je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, žalobce vyčerpal všechny zákonem stanovené prostředky ochrany proti nečinnosti stěžovatele a včasnou žalobou, jejíž podmínky soud hodnotil ke dni podání původní žaloby, tj. ke dni 24. 10. 2017, brojil proti nečinnosti stěžovatele důvodně.

II. Kasační stížnost

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti, kterou založil na důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zdůraznil, že setrvává na svém názoru stran své povahy coby subjektu soukromého práva. Uvedl, že se nemůže ztotožnit s předchozími závěry Nejvyššího správního soudu, podle nichž je stěžovatel veřejnou institucí. Kasační soud k tomu podle stěžovatele dospěl na základě nesprávných skutkových zjištění, v rozporu s dosavadní vlastní judikaturou, judikaturou Ústavního soudu a Soudního dvora EU. Stěžovatel nebyl zřízen zákonem č. 301/1992 Sb., záměrem zákonodárce pouze bylo přiřadit stěžovatele k Hospodářské komoře. Tento zákon ani bezprostředně nezřizuje orgány stěžovatele, pouze upravuje právní rámec jejich ustavení. V případě stěžovatele také absentuje státní dohled, neboť stěžovatel je nezávislým rozhodčím soudem, který poskytuje platformu pro rozhodování sporů. Nelze u něj dovozovat ani veřejný účel, neboť jeho činnost spočívá především v rozhodování majetkových sporů, nikoliv uspokojování veřejného zájmu. To dokládá i judikatura Ústavního soudu, v níž převažují prvky smluvní doktríny nad doktrínou jurisdikční a podle níž stěžovatel není orgánem veřejné moci, stejně jako judikatura SD EU, podle níž rozhodčím soudům chybí obligatorní pravomoc, a rozhodčí soudy proto nebyly uznány jako soudy ve smyslu čl. 267 SFEU. Stěžovatel je tak přesvědčen, že jej i přes specifické postavení nelze považovat za veřejnou instituci podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

[8] Druhá kasační námitka stěžovatele směřovala proti procesnímu postupu městského soudu, který po předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu žalobce poučil o možnosti změny žalobního typu, tuto změnu připustil a považoval i za splněné všechny procesní podmínky jejího podání. Stěžovatel má za to, že takový postup odporuje

principu nestrannosti soudu a rovnosti účastníků, Nejvyšší správní soud a městský soud daly žalobci v podstatě návod, co má v řízení dělat, aby dosáhl zamýšleného účinku. Žalobce pak ani nesplnil zákonem předvídané podmínky k podání příslušné žaloby, neboť nevyčerpal všechny prostředky ochrany. Akt stěžovatele žaloval nesprávnou žalobou, načež až v průběhu opakovaného řízení před správním soudem se s ohledem na vývoj věci rozhodl žalobu změnit. Takový postup je nepřipustný a *de facto* stírá rozdíly mezi jednotlivými žalobními typy. Každý žalobní typ upravený v soudním řádu správním odpovídá jiné procesní situaci a tyto typy nelze mezi sebou libovolně zaměňovat. Žalobci již v době, kdy se domáhal poskytnutí informací, byly dány prostředky k ochraně jeho veřejných subjektivních práv v žalobě na ochranu proti nečinnosti. Nevyužití těchto prostředků nemůže jít k tíži stěžovatele. Nadto lhůta k podání tzv. nečinnostní žaloby je jeden rok a běží od posledního úkonu, který žalobce učinil (tj. od 11. 9. 2017), proto žaloba na nečinnost, resp. změna žaloby byla podána opožděně. S ohledem na to stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

[9] V průběhu řízení o kasační stížnosti podal stěžovatel také návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, v němž se domáhal, aby byly do ukončení řízení pozastaveny účinky napadeného rozsudku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Poté, co Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost má požadované formální náležitosti, byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a řádně zastoupenou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), přistoupil k posouzení přípustnosti kasační stížnosti i s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť městský soud ve věci rozhodoval znovu po zrušení jeho původního usnesení Nejvyšším správním soudem.

[11] Kasační stížnost je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná proti rozhodnutí, *jímž soud znovu rozhodl poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*

[12] Jak Nejvyšší správní soud konstatoval dříve ve své rozhodovací praxi (viz např. rozsudek ze dne 10. 5. 2010, č. j. 2 As 6/2010 - 163), smyslem a účelem zákazu opakovaného posuzování téže věci je vyloučení situace, kdy by se Nejvyšší správní soud znovu zabýval věcí, u které již jedenkrát vyslovil svůj závazný právní názor a tento názor byl nižším soudem respektován (k tomu srov. rovněž nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05). Podle výše uvedeného rozsudku č. j. 2 As 6/2010 - 163 „[s]měřuje-li tedy kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, jímž tento rozhodl poté, kdy byl jeho předchozí rozsudek Nejvyšším správním soudem zrušen, je kasační stížnost přípustná stran právní otázky, jíž se Nejvyšší správní soud v kasačním rozsudku nezabýval, nebo stran otázky, že se krajský soud závazným právním názorem neřídil.“ Platí, že za situace, kdy kasační soud zruší rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Vysloveným právním názorem je vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti

novému rozhodnutí krajského soudu. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 – 56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Již jednou vysloveným právním závěrem je proto Nejvyšší správní soud vázán a není důvodu, aby se jím zabýval věcně znovu, byť na základě nové kasační stížnosti podané jiným účastníkem řízení.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil dvě kasační námitky, konkrétně že není povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a že žaloba podaná žalobcem, resp. změna žaloby připuštěná městským soudem byla opožděná, neboť tato podmínka řízení má být posuzována k okamžiku uplatnění změny žaloby, nikoliv k okamžiku podání žaloby původní.

[14] Obě kasační námitky, které stěžovatel vznesl, se však týkají otázek, k nimž se kasační soud již závazně vyjádřil ve svých dvou předchozích rozsudcích. Městský soud v nyní napadeném rozsudku rozhodl – vázán předchozími právními názory Nejvyššího správního soudu – zcela v jejich intencích. To se týká jak posouzení toho, zda lze stěžovatele považovat za povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím, tak i otázky, z jakých důvodů bylo nezbytné dát žalovanému možnost ke změně žaloby a k jakému okamžiku má městský soud posoudit splnění podmínek řízení, včetně včasnosti žaloby (v této souvislosti lze nad rámec dříve uvedeného doplnit, že nezbytnost takového procesního postupu i mimo situaci, kdy soud reaguje na změnu stávající judikatury, potvrdil v mezidobí Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18).

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybnil, že by se městský soud neřídil těmito závaznými právními názory Nejvyššího správního soudu, sám naopak vázanost městského soudu na několika místech připouští, a toliko polemizuje s předchozími závěry uvedenými v obou předchozích rozsudcích, v nichž soud na argumenty stěžovatele, které uplatnil i ve svých vyjádřeních, již opakovaně reagoval.

[16] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná, a nezbylo mu tak, než ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítnout. Za této situace již Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně dne 6. května 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu