ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **B. V.**, zast. JUDr. Ladislavem Koženým, advokátem se sídlem Sladkovského 13, Kolín, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2011, č. j. 5 Ca 252/2008 - 61,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odměna advokáta JUDr. Ladislava Koženého se určuje částkou 4800 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Kasační stížnost podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení části shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), vydaného v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

Rozsudek městského soudu obsahuje tři nečíslované výroky, přičemž prvním z nich bylo uloženo žalovanému rozhodnout o žádosti žalobce ze dne 20. 2. 2008 v části požadující informaci o tom, ve které době měl ministr spravedlnosti k dispozici spis Okresního soudu Mělník sp. zn. 3 T 106/05, a jaký měl v daném období pracovní

program. Druhým výrokem městský soud zamítl žalobu v části, kterou žalobce požadoval uložení povinnosti žalovanému rozhodnout o jeho žádosti ze dne 20. 2. 2008 v části, jíž se žalobce domáhal umožnění studia spisů v žádosti označených. Třetím výrokem bylo žalovanému uloženo zaplatit žalobci částku 88 Kč na náhradu nákladů řízení.

Stěžovatel kasační stížností výslovně napadá výrok druhý, jímž soud žalobě nevyhověl a výrok třetí o náhradě nákladů řízení.

Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že byly splněny předpoklady podání žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 an. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Usoudil, že v případě ústředního orgánu státní správy není možné trvat na využití formalizovaného návrhu na odstranění nečinnosti a až na tento postup vázat soudní ochranu, jelikož by v tomto případě rozhodoval sám orgán, který je svým jednáním nečinný. Městský soud porovnal celkem tři požadavky stěžovatele vznesené vůči žalovanému s jemu doručenými odpověďmi žalovaného a uzavřel, že žalovaný nereagoval na požadavek žalobce doručený žalovanému dne 20. 2. 2008 k č. j. 1039/2008-ODS-SPZ, tj. na žádost o sdělení informace o tom, kdy ministr spravedlnosti měl k dispozici spis Okresního soudu v Mělníku zn. 3 T 106/05 s přesným vymezením dat a o sdělení pracovního programu ministra v této vymezené době. Tyto informace nebyly stěžovateli poskytnuty a ani nebylo rozhodnuto o jejich neposkytnutí podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o informacích"). Žalovaný byl v případě těchto požadovaných informací nečinný, a proto mu soud uložil podle § 81 odst. 2 s. ř. s. povinnost vydat rozhodnutí o těchto žádostech stěžovatele.

V případě požadavku stěžovatele o umožnění studia materiálů a podkladů Ministerstva spravedlnosti a Vrchního státního zastupitelství v Praze městský soud stěžovateli nevyhověl; podle jeho názoru žalovaný na tuto žádost reagoval dopisem ředitele odboru dohledu ministerstva spravedlnosti ze dne 22. 2. 2008. V tomto dopise mu sdělil, že jeho žádostem o studium spisů nelze vyhovět, jelikož to nejsou spisy soudní, do nichž mají osoby právo nahlížet podle ust. § 65 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád"), ale mají povahu ryze interní. Městský soud posoudil tento dopis jako rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť se jedná o srozumitelnou negativní reakci orgánu veřejné moci na požadavek stěžovatele o umožnění studia spisového materiálu - k tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009 sp. zn. 4 Ans 3/2009 - 76 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V závěru zdůraznil, že v předmětném řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze posuzovat správnost závěrů, na jejichž základě žalovaný požadavku stěžovatele nevyhověl, neboť předmětem soudního přezkumu v tomto řízení je to, zda správní orgán byl ohledně této části žádosti žalobce o informace nečinný či nikoliv.

Stěžovatel proti tomu v kasační stížnosti uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Uvádí, že městský soud došel k nesprávnému závěru, že o požadavcích stěžovatele bylo rozhodnuto dopisem vedoucího odboru dohledu Ministerstva spravedlnosti ze dne 22. 2. 2008, neboť se, dle jeho názoru, nejedná o dostatečně srozumitelnou negativní reakci orgánu veřejné moci na požadavek žalobce o zpřístupnění

spisového materiálu. Dále namítá nesprávnost závěru soudu v tom, že v předmětném řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze posuzovat správnost závěrů, na základě nichž ministerstvo žalobci nevyhovělo. K tomu stěžovatel dodává, že ve své původní žalobě taktéž brojil proti odmítnutí umožnit mu do spisů nahlédnout. Dále poukázal na svá podání v této věci učiněná dne 18. 9. 2008, 15. 3. 2009, 25. 3. 2009, 31. 10. 2011 a 31. 12. 2011. Z těchto důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu v jeho zamítavé části a v části ukládající žalovanému povinnost náhrady nákladů řízení.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Především je třeba uvést, že stěžovatel v kasační stížnosti neuvádí žádný důvod nezákonnosti výroku o náhradě nákladů řízení; jedná se však o výrok závislý na posouzení zákonnosti napadeného věcného výroku, tudíž sdílející i věcné posouzení kasační stížnosti.

Stěžovatel, jak výše uvedeno, uplatnil v kasační stížnosti kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.

Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. může být naplněn, jsou-li zjištěny *„vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost“*. Z toho je zřejmé, že uvedený kasační důvod přichází v úvahu tam, kde bylo žalovaným vedeno určité řízení a na jeho základě vydáno rozhodnutí, přičemž soud vady tohoto řízení či rozhodnutí přehlédl či nezohlednil. Pojmově je vyloučeno naplnění tohoto kasačního důvodu v případě tvrzené nečinnosti správního orgánu. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. proto v daném případě dán nebyl.

Kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stěžovatel namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Pro zjištění důvodnosti namítaného kasačního důvodu je podstatný obsah žádosti stěžovatele, s níž se obrátil na žalovaného, a obsah podané žaloby.

K tomu bylo zjištěno ze správního spisu žalovaného, že rozhodná žádost ze dne 20. 2. 2008 je součástí sledu několika žádostí, přičemž se jí stěžovatel mj. domáhal studia spisů zn. 1039/2007-ODS-SPZ a zn. 675/2007-ODSK-SZP. K této žádosti bylo stěžovateli sděleno dopisem ředitele odboru dohledu ministerstva spravedlnosti ze dne 22. 2. 2008, že jí nelze vyhovět, neboť jde o interní spisy a analýzy sloužící jako podklad pro rozhodnutí ministra a nemající povahu soudních spisů, do nichž by bylo možno nahlížet podle trestního řádu.

Pro posouzení věci je podstatný charakter předmětného dopisu žalovaného, neboť rozsudek městského soudu stojí na tom, že se jednalo o rozhodnutí. Obsahem předmětného dopisu bylo odmítnutí žádosti a skutečnosti, jimiž žalovaný zdůvodnil neposkytnutí požadovaných informací, byť dopis nemá formální náležitosti rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 1 zákona o informacích. Závěr, že takové vyřízení žádosti je rozhodnutím, je v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů i Ústavního soudu. Městský soud správně poukázal na názor, podle něhož *„(n)ení tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutí došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby" (*srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 233/02). Stejně tak náhled doktrinální vychází z toho, že pojem „rozhodnutí" je označením technickým a je nutno k němu přistupovat vždy z hlediska jeho obsahu nikoliv formy: *„(n)evadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou" (*Bureš/Drápal/Mazanec, *Občanský soudní řád, komentář,* 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, s. 1041-1042). K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku citovaném městským soudem ze dne 30. 6. 2009, sp. zn. 4 Ans 3/2009-76, a ani v této věci zdejší soud neshledal důvod se od tohoto názoru odchýlit.

Městský soud proto nepochybil, pokud předmětný dopis žalovaného ze dne 22. 2. 2008 považoval za rozhodnutí o stěžovatelově žádosti o nahlédnutí do označených spisů. Z tohoto hlediska byl správný i názor o neexistenci nečinnosti žalovaného a důvodné bylo zamítnutí žaloby v této části podle § 81 odst. 3 s. ř. s.

Stěžovatel se ovšem domáhá posouzení správnosti postupu žalovaného při nevyhovění žádosti o umožnění studia spisů, což městský soud odmítl učinit s tím, že v rámci nečinnostní žaloby se nelze zabývat zákonností rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel také tvrdí, že svou žalobou a jejími doplněními brojil i proti tomu, že mu bylo odmítnuto nahlížení do spisů.

Z tohoto hlediska je rozhodné, čeho se stěžovatel žalobou u soudu domáhal. Stěžovatel v žalobě podané proti Ministerstvu spravedlnosti a proti ministru spravedlnosti dne 22. 7. 2008 (bod I/1) uvedl, že žalovaný nereagoval na jeho žádosti o umožnění studia spisů zn. 1039/2007-ODS-SPZ a zn. 675/2007-ODSK-SZP a navrhl, aby žalovaným bylo uloženo realizovat jeho požadavky a umožnit mu studium spisového materiálu (bod I/3/1 a bod 4/I). Stěžovatel podáním ze dne 18. 9. 2008 sdělil k výzvě městského soudu upřesnění žalobního typu tak, že se domáhá ochrany proti nečinnosti správního orgánu, neboť žalovaný nerozhodl o jeho žádostech (mj. i o žádosti ze dne 20. 2. 2008) a znovu zopakoval, že požaduje umožnění studia výše označených spisů. Podáním ze dne 15. 3. 2009 reagoval na vyjádření žalovaného tím, že chce mj. „vidět spis", podáním z 25. 3. 2009 komentoval vyjádření žalovaného a jeho přílohy a podáním z 31. 10. 2011 požádal o odročení jednání. Při jednání soudu dne 2. 12. 2008 setrval na tom, že předmětem jeho žaloby je nečinnost žalovaného, jehož omezil pouze na ministerstvo. Stěžovatel tedy svou žalobu výslovně

formuloval jako žalobu na ochranu před nečinností žalovaného a jeho další podání, zaslaná soudu před jeho rozhodnutím, na druh podané žaloby nemají vliv (vyjma upřesnění žaloby podané k výzvě městského soudu).

Není tedy pochyb, že stěžovatel podal žalobu na ochranu před nečinností podle § 79 s. ř. s. a městský soud o ní v jejích mezích rozhodl. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 7. 2012 č. j. 4 Ans 3/2012 - 37: „*v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je soud oprávněn posuzovat pouze to, zda požadovaný úkon představuje rozhodnutí nebo osvědčení, zda je povinností správního orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení, zda má žalovaný k vydání rozhodnutí nebo osvědčení pravomoc a příslušnost a zda již uplynula stanovená lhůta, ve které mělo být rozhodnutí či osvědčení vydáno. Rozhodnutím se přitom podle legislativní zkratky obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.*“ V rámci žaloby proti nečinnosti se tedy skutečně nelze domáhat posouzení zákonnosti postupu a rozhodnutí žalovaného při nevyhovění žádosti.

V daném případě vyřízení žádosti dopisem žalovaného bylo svým obsahem rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti žadatele. Proti takovému rozhodnutí se lze bránit pouze žalobou podle § 65 an. s. ř. s. Z žaloby a jejího doplnění k výzvě soudu přitom není zřejmé, že by proti takovému rozhodnutí vůbec směřovala a že by stěžovatel požadoval přezkoumání rozhodnutí soudem. Není v ní uvedeno, že považuje rozhodnutí žalovaného za nezákonné a domáhá se jeho zrušení; naopak výslovně konstatuje, že žalovaný o jeho žádostech nerozhodl. Navíc je třeba konstatovat, že žalobu proti rozhodnutí lze účinně podat pouze ve lhůtě dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Směřovala-li by žaloba podaná u soudu 22. 7. 2008 proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2008, lze, i bez předložení dokladu o doručení, předpokládat její opožděnost.

Nejvyšší správní soud proto shledal posouzení právní otázky městským soudem v souladu se zákonem; kasační důvod podle §103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. naplněn nebyl. Kasační stížnost proto jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

Stěžovatel, který neměl v tomto kasačním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1, ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému s tímto kasačním řízením nevznikly žádné náklady, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti soudem ustanoven advokát; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8, § 120 s. ř. s.). Ustanovený advokát výši odměny nevyčíslil; Nejvyšší správní soud ji proto určil podle obsahu spisu a přiznal mu odměnu za dva úkony právní služby (převzetí věci a doplnění kasační stížnosti) ve výši 2 x 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. b), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] a náhradu hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem 4800 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 23. listopadu 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu