ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **T. H.**, zastoupený Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Karolíny Světlé 14, Praha 1, proti žalovaným: **1) Městský soud v Praze**, se sídlem Spálená 2, Praha 2, **2) Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2012, č. j. 44 A 131/2011 - 52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 6. 2012, č.j. 44 A 131/2011 – 52, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) na ochranu proti nečinnosti Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterou se stěžovatel domáhal, aby bylo městskému soudu uložena povinnost rozhodnout o jeho žádosti o poskytnutí informace ze dne 26. 11. 2010, vyřizované pod sp. zn. Spr 4256/2010. V odůvodnění rozsudku uvedl, že zásadní pro o závěr, že městský soud není nečinný, bylo vyřešení otázky, jaký vztah k řízení o předmětné žádosti mělo podání námitky podjatosti proti předsedovi městského soudu JUDr. Janu Sváčkovi. Tato námitka byla podána dne 17. 1. 2011 spolu se stížností podle ust. § 16a zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Toto podání bylo předloženo ministerstvu spravedlnosti dne 21. 1. 2011, které však o této námitce v rozhodnutí ze dne 28. 2. 2012, v níž se zabývalo pouze stížnostmi ze dne 20. 12. 2012 a ze dne 17. 1. 2011, nerozhodlo. Městský soud proto spis dne 10. 5. 2012 opět předložil ministerstvu spravedlnosti, aby rozhodlo i o této námitce. I přesto, že se v řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím na postup při vyloučení z projednávání a rozhodování věci s ohledem na ust.

§ 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nepoužije zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), lze z obecných principů správního řízení dovodit, že je-li bez zbytečného odkladu podána námitka podjatosti proti úřední osobě podílející se na výkonu pravomoci správního orgánu, nelze v řízení pokračovat, s výjimkou úkonu, která nesnesou odkladu, a musí být o této námitce rozhodnuto. Byla-li tedy podána námitka podjatosti proti předsedovi městského soudu, je zapotřebí, aby o ní předtím, než budou v řízení činěny další úkony, mimo těch neodkladných, rozhodlo ministerstvo spravedlnosti (srov. § 8 odst. 1 instrukce ministerstva spravedlnosti ze dne 24. 7. 2009, čl. 13/2008-SOSV-SP). O námitce podjatosti musí být v souladu se zásadami činnosti správních orgánů rozhodnuto bez zbytečných průtahů a není-li tomu tak, nelze přenášet odpovědnost na podřízený správní orgán. Naopak tuto odpovědnost musí nést podle krajského soudu ten, kdo v rozporu s danou zásadou jedná, tj. v daném případě nadřízený správní orgán.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v níž namítal, že rozhodnutí o námitce podjatosti není rozhodnutím ve věci samé a že proti takovému rozhodnutí nelze samostatně podat žalobu podle ust. § 65 s.ř.s. a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 5 As 51/2011 - 64. Nelze se proto ani domáhat vydání takového rozhodnutí postupem podle ust. § 79 s. ř. s., neboť nejde o rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel dále namítal, že o jeho stížnostech ze dne 20. 12. 2010 a 17. 1. 2011 nebylo doposud rozhodnuto a teprve až po podání žaloby dne 28. 2. 2012 ministerstvo spravedlnosti vydalo rozhodnutí, kterým stížnosti vyhovělo a snížilo výši úhrady. Ani toto rozhodnutí není přezkoumatelné soudem, neboť není rozhodnutím podle ust. § 65 s. ř. s. V této souvislosti odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 - 90. Krajský soud vůbec neuvážil, že stěžovatel nemá žádnou reálnou možnost soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu, neboť nemůže podat žalobu proti rozhodnutí ministerstva spravedlnosti o stížnosti, které námitku podjatosti ponechalo bez posouzení, ani nemá možnost se domáhat uložení povinnosti vydat rozhodnutí o námitce podjatosti, neboť nejde o rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. II. ÚS 2221/07, ze dne 6. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 643/04, ze dne 29. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2443/08, a ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 50/03, z nichž vyplývá, že spravedlnost musí být přítomna vždy v procesu, kterým soudce interpretuje a aplikuje právo, jako hodnotový činitel. Těmito nálezy Ústavního soudu se však krajský soud neřídil, neboť za použití v podstatě mechanického a formalistického výkladu práva toleroval nečinnost městského soudu, zdůvodněnou nečinností jeho nadřízeného orgánu, proti níž však neexistuje prostředek soudní ochrany, a to přesto, že tato trvá již rok a 7 měsíců. Krajský soud tak umožnil, aby řízení trvalo do nekonečna, neboť dokud ministerstvo spravedlnosti nerozhodne o námitce podjatosti, může městský soud zůstat nečinný ve věci samé. Nerozhodne-li ministerstvo spravedlnosti o námitce podjatosti nikdy, což je pravděpodobné, pak při tomto právním výkladu nebude městský soud ve věci samé nečinný nikdy. Krajský soud podle stěžovatele dospěl k nesprávnému závěru, že byla-li vznesena námitka podjatosti proti úřední osobě, je zapotřebí, aby o ní předtím, než budou v řízení činěny další úkony, mimo těch neodkladných, rozhodlo ministerstvo spravedlnosti. Tento závěr je však v rozporu s ust. § 14 odst. 2 správního řádu a § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Vzhledem k tomu, že městský soud rozhodnutí o odmítnutí žádosti nevydal, a zjevně tak

nehodlá učinit ani v budoucnu, neboť ze sdělení o výši úhrady nákladů vyplývá implicitně, že informace hodlá poskytnout, nikoliv žádost odmítnout, odvolací řízení žádné neprobíhá a řízení o stížnosti již proběhlo. Přitom v případě vyhovění žádosti o informace se kladné správní rozhodnutí nevydává. Za této situace a s přihlédnutím k rozhodnutí ministerstva spravedlnosti, kterým bylo vyhověno stížnosti stěžovatele a byla snížena výše úhrady, jediným úkonem, který zbývá městskému soudu učinit, není vydání rozhodnutí, ale faktické poskytnutí požadovaných informací. K možnosti takového postupu se výslovně vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 Ans 5/2011 - 104, s odvoláním na předchozí rozsudek ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 8/2009 - 71. a této procesní situace, kdy nelze očekávat vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, odvolací řízení ani řízení o stížnosti, se podle ust. § 20 odst. 4 písm. a), b), c) zákona o svobodném přístupu k informacím a contrario správní řád na faktické poskytnutí informací nepoužije. Nepoužije-li se na postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím správní řád, pak se nepoužije ani ust. § 14 odst. 3 věty druhé správního řádu. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Podle odst. 2 téhož ustanovení je žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Žalobou na ochranu proti nečinnosti se žalobce může domáhat vydání jen takového rozhodnutí, které splňuje definiční znaky rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164, publikovaném pod č. 2181/2011 Sb. NSS).

Podle odůvodnění napadeného rozsudku se krajský soud sice zabýval otázkou, jaký vztah mělo k řízení o žádosti o informaci vedenému u městského soudu podání námitky podjatosti proti jeho předsedovi JUDr. Janu Sváčkovi, ale v dané věci bylo nejprve nutné posoudit důvodnost žaloby z jiných hledisek uvedených ust. § 79 a násl. s. ř. s., než jaká posuzoval krajský soud, a sice s ohledem na to, čeho se ve skutečnosti stěžovatel domáhá a jakými formami činnosti veřejné správy mu to, čeho se domáhá, vůbec může či musí být poskytnuto. S ohledem na obsah stěžovatelovy žádosti o poskytnutí informace je totiž nutné posoudit, zda lze vůbec požadované informace v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnout. Od posouzení této otázky pak odvisí oprávnění stěžovatele domáhat se žalobou vydání rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informací v soudem stanovené lhůtě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009 – 86, dostupný na www.nsoud.cz).

Podle ust. § 164 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudech a soudcích“), jsou fyzické a právnické osoby, tedy i stěžovatel, oprávněny obracet se na orgány státní správy soudů se stížnostmi, jen jde-li o průtahy v řízení nebo o nevhodné chování soudních osob anebo narušování důstojnosti řízení před soudem. Zda jde o stížnost, se posuzuje podle obsahu podání bez ohledu na to, jak bylo označeno. Podle ust. § 166 odst. 2 zákona o soudech a soudcích se stížnost podává u toho orgánu státní správy soudu, který je příslušný k jejímu vyřízení. Je-li stížnost podána u orgánu státní správy soudu, kterému její vyřízení nepřísluší, postoupí ji neprodleně orgánu příslušnému.

V dané věci se stěžovatel podanou žádostí domáhá poskytnutí kopií všech listin, které se týkají vyřizování jeho stížnosti na nevhodné chování soudních osob ve smyslu ust. § 164an zákona o soudech a soudcích, podané k předsedovi městského soudu JUDr. Janu Sváčkovi, který je k jejímu vyřízení příslušný podle ust. § 170 zákona o soudech a soudcích. Ve věci této stížnosti byl založen spis sp. zn. St 114/2009, jehož obsahem jsou listiny, jejichž kopie stěžovatel požaduje podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

V případě vyřizování stížnosti na nevhodné chování soudních osob koná příslušný orgán, kterému je zákonem svěřena pravomoc k jejímu vyřízení, v rámci výkonu veřejné správy, a nikoliv v rámci výkonu soudnictví. Předseda městského soudu tak při vyřizování stížnosti vystupuje jako orgán veřejné správy. I když zákon o soudech a soudcích svůj poměr ke správnímu řádu neupravuje, je nepochybné, že na postupy vyplývající z právní úpravy obsažené v ust. § 164 až 174a zákona o soudech a soudcích se správní řád jako obecný předpis pro výkon veřejné správy vztahuje. Právní úprava obsažená v citovaných ustanoveních výslovně neupravuje některé instituty a postupy, které z povahy věci přicházejí v úvahu při vyřizování stížnosti předsedou soudu jako orgánu veřejné správy. Jedním z takových institutů je i založení spisu ve smyslu ust. § 17 správního řádu a s tím spojený institut nahlížení do správního spisu ve smyslu ust. § 38 správního řádu.

Otázkou, zda lze prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím nahlížet do správního spisu, se již Nejvyšší správní soud zabýval. V rozsudcích ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 - 78, a ze dne 27. 1. 2004, č. j. 5 A 158/2001 - 100, dostupné na www.nssoud.cz, dospěl k závěru, že nahlížení účastníka řízení do spisu podle ust. § 38 správního řádu je natolik komplexně upraveným specifickým postupem poskytování informací, že je nutno je aplikovat právě v případě, požaduje-li žadatel kompletní správní spis. V ust. § 38 správního řádu je upraven jak okruh osob, jimž takové právo svědčí (odst. 1, 2), tak práva spojená s nahlížením do spisu (odst. 4), postup v situacích, kdy je nahlížení do spisu odepřeno (odst. 5), postup ve zvláštních případech (odst. 3, podle něhož se postupuje, požádají-li o „nahlížení“ do spisu osoby nevidomé), i postup v situacích, kdy část spisu poskytnuta být nesmí (odst. 6). Rozhodnutí, jímž je vysloveno, že se nepovoluje nahlížet do správního spisu (odst. 5), je přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 A 12/2002 - 91, dostupný na www.nssoud.cz). Nahlížení do spisu je tedy zvláštním institutem vůči obecné úpravě poskytování informací, a proto se v tomto případě zákon o svobodném poskytování

informací nepoužije, když podle jeho ust. § 2 odst. 3 se tento zákon mimo jiné nevztahuje na poskytování informací podle zvláštního právního předpisu.

Spis sp. zn. St 114/2009, jehož faktické okopírování a zaslání poštou stěžovatel požaduje, tedy je správním spisem. Stěžovatel tak má na základě ust. § 38 správního řádu právo se bezprostředně či pomocí zástupce seznámit s jeho obsahem a také právo na pořízení kopií listin z něj. O jeho účastenství v řízení ve věci, pro kterou byl spis sp. zn. St 114/2009 založen, není pochyb. V takové situaci tedy nebylo potřeba, aby městský soud vyzýval stěžovatele k upřesnění žádosti, případně ani jiných postupů předpovídaných zákonem o svobodném přístupu k informacím. Je nerozhodné také to, že podání bylo nazváno jako žádost o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Podání se totiž v souladu s ust. § 37 odst. 1 správního řádu posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Městský soud, který měl požadovaný správní spis k dispozici, nebo by si jej případně vyžádal, pokud by se nacházel u ministerstva spravedlnosti, tak měl pouze povinnost vyzvat stěžovatele k součinnosti a dohodnout s ním způsob a další podrobnosti nahlížení do spisu.

Krajský soud tedy pochybil, jestliže důvody pro zamítnutí žaloby opřel o argument spočívající v podstatě v tom, že v době jeho rozhodování ještě nebyly splněny podmínky pro to, aby byl městský soud, neboť nejprve bylo třeba, aby nadřízený orgán vyjasnil otázku podjatosti jeho předsedy JUDr. Jana Sváčka. Neposoudil správně rozhodnou právní otázku a kasační stížnost by tak zásadně byla důvodná s ohledem na ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V projednávaném případě však tomu tak není, neboť výrok napadeného rozsudku je věcně správný. V první řadě je třeba podotknout, že nebylo na místě žalobu stěžovatele odmítnout jako nepřípustnou, nýbrž jak správně učinil krajský soud, zamítnout ji jako nedůvodnou. K tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164, č. 2181/2011 Sb. NSS, podle něhož *„posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s.ř.s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení“*.

Žalobě nemohlo být již z povahy věci vyhověno a musela být jako nedůvodná zamítnuta, neboť stěžovatel se domáhal, aby městský soud byl činný způsobem, který neodpovídal charakteru povinností, které vůči stěžovateli má. Povinnosti městského soudu vůči stěžovateli jsou založeny tím, že stěžovatel má jako účastník řízení ve věci stížnosti na postup soudu (sp. zn. St 114/2009) právo nahlížet do spisu a městský soud má povinnost mu toto právo v mezích stanovených ustanoveními správního řádu o nahlížení do spisu a způsobem jimi předvídanými zajistit. Nemá však povinnost být činný tak, že rozhodne o stěžovatelově žádosti o poskytnutí informace, neboť podle skutečného obsahu stěžovatel takovou žádost nepodal. Domáhal se totiž nahlédnutí do spisu ve výše uvedené věci a pořízení kopií z tohoto spisu.

Vzhledem k tomu, že výrok napadeného rozsudku byl správný a právní názor krajského soudu, třebaže byl v určitých ohledech nesprávný, bylo možno na základě již provedeného řízení korigovat právním názorem vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku, nebylo důvodu rozsudek krajského soudu rušit a vracet věc tomuto soudu k dalšímu řízení. Kasační stížnost byla proto jako nedůvodná zamítnuta podle ust. § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

Ve věci bylo v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. rozhodnuto bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a městskému soudu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 13. prosince 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu