

U S N E S E N Í

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: Bc. V.V., zastoupeného JUDr. Františkem Grznárem, advokátem se sídlem Horšovský Týn, nám. Republiky 108**, proti **žalovanému: Plzeňské městské dopravní podniky, a.s., se sídlem Plzeň, Denisovo nábřeží 920/12, zastoupenému Mgr. Martinem Zikmundem, advokátem se sídlem Plzeň, Šafaříkovy sady 5**, v řízení o spojených žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 10. 2014, sp. zn. 2612/EÚ/sml/14; ze dne 16. 10. 2014, sp. zn. 2752/EÚ/sml/14; a ze dne 3. 11. 2014, sp. zn. 2906/EÚ/sml/PMDP/14,

t a k t o :

- I. **Žaloby se odmítají.**
- II. **Žalobci se z účtu Krajského soudu v Plzni v r a c í zaplacené soudní poplatky za žaloby ve výši 9.000,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám zástupce žalobce JUDr. Františka Grznára, advokáta .**
- III. **Žádný z účastníků n e m á p r á v o na náhradu nákladů řízení .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanými žalobami, které Krajský soud v Plzni (dále též jen „*krajský soud*“) usnesením ze dne 6. 1. 2015, čj. 57A 103/2014-15, resp. ze dne 12. 2. 2015, čj. 30A 140/2014-21, spojil ke společnému projednání, domáhal zrušení v záhlaví označených rozhodnutí žalovaného, kterými byly odloženy žádosti žalobce o poskytnutí informací, a to dle § 14 odst. 5 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o svobodném přístupu k informacím*“).

Žalobce v podaných žalobách namítal, že ačkoli jím podané žádosti o informace obsahovaly všechny zákonné náležitosti, žalovaný je řádně a postupem dle zákona nevyřídil, čímž žalobci *de facto* odmítl protiústavním a nezákonným postupem požadované informace poskytnout. Žalovaný naopak dovodil, že podstatnou náležitostí žádosti o informace je také zaručený elektronický podpis žadatele a pro jeho absenci žádosti žalobce odmítl akceptovat a vydal rozhodnutí o jejich odložení. Žalobce měl za to, že podpis (a to ani zaručený elektronický v případě, kdy je žádost podávána elektronicky) nepředstavuje podstatnou náležitost žádosti o informace, kdy vyřizování žádostí o informace je založeno na značně nižší míře formalismu než běžné správní řízení a je ovládáno zjednodušenými pravidly. Žalobce v tomto směru odkázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, čj. 8 Ans 15/2012-34, kde soud dospěl v obdobné situaci k závěru, že žádost o informaci nemusí být opatřena zaručeným elektronickým podpisem, a rovněž na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2012, čj. 8 A 52/2012-47. Žalobce v této souvislosti také nesouhlasil

s postupem žalovaného, který žalobce vyzval k odstranění předmětné vady podaných žádostí, a uložil mu tak povinnost ve sféře veřejného práva toliko na základě své interní směrnice (směrnice PMDP, a.s. č. 3/2013), nikoli na základě zákona a v jeho mezích, jak předpokládá Listina základních práv a svobod. Dle názoru žalobce pak nemohou obstát ani žalovaným učiněné odkazy na konkrétní ustanovení zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, a zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.

Žalobce, rovněž s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, čj. 6 Ans 16/2012-62, a ze dne 30. 4. 2013, čj. 1 Ans 31/2013-57, uvedl, že rozhodnutí o odložení žádosti (z materiálního pohledu) lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., proti kterému nejsou žádné opravné prostředky ve správním řízení přípustné, a tedy je možno proti nim brojit přímo správní žalobou. Žalobce proto navrhl žalobami napadená rozhodnutí zrušit a věci vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „s. ř. s.“).

Podle § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s., *kdykoliv za řízení soud přihlíží k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení)*. Mezi podmínky řízení je nutno v širším slova smyslu řadit mj. podmínku přípustnosti žaloby.

Podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. platí, že *soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán předčasně nebo opožděně*.

Z obsahu podaných žalob je zřejmé, že tyto směřují proti sdělením žalovaného o odložení žádostí žalobce ve věcech poskytnutí informací, které materiálně jsou správním rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Soudy ve správním soudnictví však poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob pouze způsobem stanoveným soudním řádem správním a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem (§ 2 s. ř. s.). Nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany jen na návrh a *po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li to zvláštní zákon* (§ 5 s. ř. s.). V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přitom nachází tato zásada odraz ve shora citovaném § 68 písm. a) s. ř. s.

Před podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je tedy třeba vždy nejprve vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení, jsou-li zákonem připuštěny. Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je projevem zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-

65, publikovaný pod č. 672/2005 Sb. NSS; všechna zde zmíněná rozhodnutí NSS jsou k dispozici na www.nssoud.cz).

Krajský soud je na rozdíl od žalobce toho názoru, že proti rozhodnutím žalovaného o odložení žádosti žalobce dle § 14 odst. 5 písm. a) zákona o poskytování informací je opravný prostředek přípustný, a to v podobě stížnosti.

S ohledem na posuzovanou otázku krajský soud považuje za vhodné na tomto místě nejprve připomenout relevantní právní úpravu ve shodě s tím, jak to učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, čj. 6 Ans 7/2011-94. Podle zákona o svobodném přístupu k informacím povinný subjekt posoudí žadatelem podanou žádost s tím, že má možnost odstranit nedostatky podané žádosti výzvou adresovanou žadateli, aby svou žádost doplnil či upřesnil [§ 14 odst. 5 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím], přičemž nedojde-li k odstranění nedostatků, je žádost odložena [§ 14 odst. 5 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím] nebo odmítnuta [§ 14 odst. 5 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím]; shledá-li povinný subjekt, že se žádost nevztahuje k jeho působnosti, žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli [§ 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím].

Pokud jde o věcné posouzení, nevyhoví-li povinný subjekt žádosti o informace, je povinen ve lhůtě pro vyřízení žádosti vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím); takové rozhodnutí vydá i v případě, kdy žádosti nevyhoví byť i jen zčásti. Nerozhodl-li povinný subjekt o odmítnutí žádosti, poskytne informaci ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění [§ 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím], přičemž tuto lhůtu může prodloužit ze závažných důvodů za podmínek podle § 14 odst. 7 téhož zákona nejvýše o deset dní.

Zákon o svobodném přístupu k informacím dále upravuje dva druhy opravných prostředků, a to odvolání a stížnost. Odvolání lze podle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím podat proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti, tedy proti rozhodnutí podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím. Pro odvolací řízení se použijí ustanovení o správním řádu [§ 20 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Naproti tomu stížnost má za cíl postihnout jiné druhy nečinnosti správního orgánu. Žadatel o informaci ji může podat podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím mimo jiné tehdy, jestliže mu po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 téhož zákona nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a zároveň nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byl institut stížnosti zaveden, k ní uvádí následující: *„Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen „stížnost“) je nový institut, který vznikl jednak v souvislosti s odstraněním institutu fikce rozhodnutí, tedy k pokrytí případů, kdy povinný subjekt vůbec v zákonné lhůtě na podanou žádost nereagoval či kdy poskytl pouze část informací (popř. informace, jichž se žadatel nedožadoval) a ke zbytku (obsahu) žádosti se nevyjádřil (tedy nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti). Institut stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace však nepokrývá pouze výše naznačené případy nečinnosti, ale je možno stížnost použít i v případech, v nichž byl sice povinný subjekt činný,*

ale neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí, ale odkázal na jiná ustanovení tohoto zákona, např. žádost odložil nebo postupoval podle § 6.“

Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ze dne 22. 9. 2011, čj. 6 Ans 7/2011-94, dovodil, že stížnost lze podat například v případě, kdy správní orgán žádost odloží podle ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím z toho důvodu, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti. Žalovaný ve věci souzené krajským soudem sice žádost odložil dle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím (je tak uvedeno v záhlaví sdělení), i když z obsahu dalšího textu je zřejmé, že k odložení žádosti došlo z důvodu dle § 14 odst. 5 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím (žalobce byl vyzýván, aby žádost doplnil, avšak neučinil tak dle představ žalovaného). Ať tak či onak, je možno bez pochybností dovodit, že tento opravný prostředek je přípustný v případě odložení žádosti z důvodů dle § 14 odst. 5 písm. a) i dle § 14 odst. 5 písm. c) tohoto zákona. Shodný závěr ostatně Nejvyšší správní soud vyslovil také v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 Ans 5/2011-104, dle kterého je „(...) *stížnost na vyřizování žádosti obecným prostředkem nápravy proti jakémukoli vyřízení či nevyřízení žádosti o poskytnutí informace, s výjimkou vydání rozhodnutí, proti němuž lze brojit odvoláním dle § 16 InfZ. Má kombinovaný charakter prostředku nápravy proti nečinnosti [není-li žádost zcela nebo částečně vůbec vyřízena – odst. 1 písm. c)] a zároveň opravného prostředku proti úkonům, které lze považovat za vyřízení žádosti – proti odkazu na zveřejněnou informaci [odst. 1 písm. a)] nebo jakémukoliv odložení žádosti [odst. 1 písm. b)]“.*

Pokud žalobce v této souvislosti v žalobě poukazoval na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, čj. 6 Ans 16/2012-62, publikovaného pod č. 2959/2014 Sb. NSS, je nutno konstatovat, že závěry obsažené v tomto rozsudku podporují závěry krajského soudu v uvedené věci. Předně je nutno konstatovat, že Nejvyšší správní soud v odůvodnění tohoto rozsudku citoval závěry obsažené v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 Ans 5/2011-104, přičemž zároveň doplnil, v čem byla jím posuzovaná situace odlišná od té v citovaném rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se totiž ve věci sp. zn. 6 Ans 16/2012 zabýval otázkou, zda lze stížností brojit také proti postupu *nadřízeného orgánu* povinného subjektu, a nikoliv tedy přímo otázkou přípustnosti opravného prostředku v podobě stížnosti proti rozhodnutí o odložení žádosti – zde nadto rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím – u kterého Nejvyšší správní soud sám poznamenal, že jej lze považovat za specifický způsob vyřízení žádosti o informace. I závěry obsažené v tomto rozhodnutí tedy závěrům, které v uvedené věci zaujal krajský soud, neodporují. Z téhož důvodu není případný ani odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2013, čj. 1 Ans 3/2013 - 57, který se rovněž týkal rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ve věci vedené krajským soudem pod sp. zn. 30A 134/2014 žalobce v podání doručeném do datové schránky krajského soudu dne 29. 7. 2015 oznámil, že před podáním žalob v uvedené věci podal u žalovaného stížnosti na postup žalovaného při vyřizování žádostí o informace dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. V tomto podání žalobce mj. uvedl: „*Žalobce k tomuto podání přikládá všechny stížnosti a rozhodnutí nadřízeného orgánu žalovaného ze dne 26. 11. 2014, jímž nadřízený orgán postup povinného*

subjektu potvrdil, a to ve všech třech případech. Žalobce uvádí, že tím vyčerpal (dle názoru žalobce i nadbytečně) možnosti opravných prostředků dle InfZ, kdy setrvává na názoru, že standardně není proti odložení žádosti přípustný žádný opravný prostředek dle žalobcem uvedené judikatury.“. Dále se ze spisu podává, žaloby proti napadeným rozhodnutím byly podány dne 4. 11. 2014, resp. 20. 11. 2014. Rozhodnutí o žalobcových stížnostech na postup žalovaného (= rozhodnutí o žalobcových opravných prostředcích) však bylo vydáno dne 26. 11. 2014, tedy až po podání žalob. Časosledné údaje i text žalobcova podání doručeného soudu dne 29. 7. 2015 jsou oporou pro závěr, že žalobce považoval podání stížností pouze za formální předpoklad žaloby proti prvoinstančním rozhodnutím (= žalobami napadeným rozhodnutím), a byť bylo ve věci vydáno rozhodnutí o opravných prostředcích, žalobce proti němu žalobou nepodal. Z žádné části podaných žalob nelze vyčíst nic jiného, než že žalobce brojí pouze proti rozhodnutím prvního stupně. Nic jiného není ostatně ani možné, když byly žaloby podány před tím, než bylo vydáno rozhodnutí o stížnostech. Znění § 5 s. ř. s. („Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.“) je třeba vykládat v kontextu s § 69 s. ř. s. („Žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.“), což znamená, že předmětem žaloby může být standardně pouze rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o opravném prostředku proti rozhodnutí prvoinstančnímu (je-li takový opravný prostředek přípustný, což v dané věci je).

Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 30. 11. 2006 ve věci vedené jím pod sp. zn. 1 Aps 4/2005 (k dispozici na www.nssoud.cz) k tomuto závěru: „Podá-li žalobce žalobu proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně současně s odvoláním proti němu, a až následně se v tomto řízení domáhá zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu, vydaného po podání žaloby, je taková žaloba předčasná a soud ji odmítne [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Tento nedostatek podmínky řízení nelze zhojit ani tehdy, pokud žalobce po vydání rozhodnutí o odvolání doručí soudu v reakci na jeho výzvu k odstranění vad žaloby tutéž žalobu s podobnými petitivy ještě jednou.“. Podobně kasační soud judikoval v rozsudku ze dne 4. 3. 2004 ve věci vedené pod sp. zn. 3 Ads 58/2003, kde dospěl k závěru, že nevyčká-li žalobce rozhodnutí odvolacího orgánu o řádném opravném prostředku a podá žalobu, nenaplnil podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem uvedenou v ustanoveních § 5 s. ř. s. a § 68 písm. a) s. ř. s.; žaloba je nepřipustná a soud ji podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítne.

Na základě výše uvedeného krajský soud dospěl k závěru, že žaloby jsou předčasné, a proto je podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl.

Žaloby byly před prvním jednáním odmítnuty, a proto soud podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, vrátí žalobci z účtu soudu zaplacené soudní poplatky za tři žaloby ve výši 9.000,- Kč, a to k rukám zástupce žalobce JUDr. Františka Grznára, advokáta (výrok II.).

O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 3, věty první, s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta (výrok III.).

P o u č e n í : *Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.*

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 30. listopadu 2015

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová