



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení**, se sídlem U Luhů 23, Brno - Kníničky, zast. JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému: **Statutární město Brno, Městská část Brno - Žabovřesky**, se sídlem Horova 28, Brno, zast. Mgr. Tomášem Vybíralem, advokátem, se sídlem Rybníček 4, Brno, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2007, č. j. 31 Ca 238/2006 - 45,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2007, č. j. 31 Ca 238/2006 - 45, **s e z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou proti nečinnosti správního orgánu ve věci žádosti žalobce o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění zákona č. 61/2006 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o informacích“), podanou podle § 79 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), se žalobce domáhal, aby věcně a místně příslušný Krajský soud v Brně uložil žalovanému povinnost rozhodnout o žádosti žalobce o poskytnutí informace ze dne 22. 7. 2006 do 15 dnů od právní moci rozsudku. V žalobě uvedl, že žádostí o poskytnutí informací ze dne 22. 7. 2006, která byla doručena Městské části Brno - Žabovřesky, tj. žalované jako povinnému subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o informacích, se domáhal poskytnutí konkrétně specifikovaných informací – písemným podkladů a to:

- a) seznamu těch „odpůrců“ R43 přes Bystrc, kteří jsou známi MČ Brno – Žabovřesky a na které je odvoláváno v příložené důvodové zprávě a kteří podle důvodové zprávy „mají na státních pozemcích této budoucí trasy osobní zájmy“,
- b) seznam podle bodu a) žádal žalobce doložit kopií dokumentů, ze kterých pisatel důvodové zprávy vycházel a které dokumentují, že osoby uvedené v seznamu podle bodu a) mají na státních pozemcích této budoucí trasy osobní zájmy, s dále se domáhal
- c) seznamu hlavních „desinformací a neodborných i nepravdivých hypotéz“, na základě kterých údajně odpůrci z bodu a) získávají podpisy pod petici proti R43 v trase Troubsko – Kuřim.

Žalobce uvedl, že na tuto žádost reagoval starosta žalované přípisem č. 181/2006 ze dne 16. 8. 2006, v němž především předložil žalobci své úvahy na téma dálničního obchvatu města Brna a pokud jde o požadované informace sdělil, že je povinný subjekt nemá k dispozici, neboť vycházel při sestavování důvodové zprávy z veřejně přístupných informací v médiích. V dalším odkázal žalobce na organizátory petice (kteří však nejsou povinným subjektem dle zákona o informacích) a přiložil k přípisu listiny, které se však podle žalobce nevztahovaly k jeho žádosti o informace. Kromě této – nepříliš relevantní a navíc opožděné – reakce neučinila žalovaná nic, co jí ukládá zákon o informacích v § 14 odst. 5 příp. § 15 odst. 1 a zůstala nečinná. Proto žalobce podal podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o informacích odůvodněnou stížnost proti nečinnosti žalované (adresovanou odvolacímu orgánu), která byla žalovanému povinnému subjektu doručena dne 31. 8. 2006. Ta však nepřinesla žádaný výsledek, neboť žalovaná stížnosti nevyhověla a nadřízený správní orgán žalované o ní doposud nijak nerozhodl. Starosta žalované ve lhůtě pro rozhodnutí nadřízeného správního orgánu pouze zaslal žalobci přípis č. 204/2006 ze dne 8. 9. 2006, jehož obsah se v podstatě shodoval s obsahem přípisu ze dne 16. 8. 2006. Žalobce má za to, že bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, a proto má právo se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Má za to, že lhůta pro vydání požadovaného rozhodnutí marně proběhla podle § 16a odst. 5 a odst. 8 zákona o informacích (ve vazbě na datum podání stížnosti dne 31. 8. 2006) dnem 22. 9. 2006, neboť pokud úřad prvního stupně obdržel stížnost žalobce dne 10. 4. 2006 (?), měl ji dle § 16 odst. 5 zákona o informacích předložit nadřízenému správnímu orgánu do 7 dnů a ten o ni měl podle § 16a odst. 8 zákona o informacích rozhodnout nejpozději do dalších 15 dnů, tj. do 22. 9. 2006. Žalobce zdůraznil, že pasivní legitimace žalované tedy Městské části Brno – Žabovřesky je určena podle § 79 odst. 2 s. ř. s., podle nějž je žalovaný správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí. Poukazuje v této souvislosti na nekorektní postup žalované, která stížnosti žalobce podle § 16a nejen nevyhověla, ale navíc ji zřejmě vůbec nepředala k vyřízení nadřízenému správnímu orgánu. Její postup je navíc nesrozumitelný, když na jedné straně tvrdí, že požadované informace nemá k dispozici a nikdy neměla a mohla tedy žádost řádným procesním rozhodnutím podle § 15 zákona o informacích odmítnout (což však žalobce nepředjímá, když z předchozích úkonů žalované naopak dovozuje, že požadované informace má a pouze je nechce poskytnout). Žalobce tudíž tvrdí, že žalovaná svým postupem porušuje jeho základní právo na informace i jeho právo procesní na zákonné a

rychlé vyřízení věci zakotvené v článku 17 Listiny základních práv a svobod a explicitně v § 14 odst. 5 písm. d) a § 15 zákona o informacích. Z dosavadního postupu žalované je zcela zřejmá její nečinnost a procesní vady jejího postupu.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že žadatelem požadované informace se vztahují k jí vyjádřenému názoru ve věci (v důvodové zprávě k zasedání zastupitelstva žalované) ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o informacích, žalovaný však přesto výslovně odkázal na veřejné zdroje informací, jež formulovaly názor zde vyslovený. Žadatelem požadované informace navíc nespádají do působnosti žalované, která přesto k žádosti žadatele výslovně sdělila, že a) neeviduje seznam odpůrců, b) s ohledem na odpověď pod bodem a) sdělila, že nemá žádné dokumenty žadatelem požadované a odkázala jej na možný zdroj informací. Protože žalovaná neměla a nemá žádnou jinou možnost odpovědi opětovně vyjádřila svůj názor na problematiku související s podanou žádostí. Pokud pak žalobce zmínil podání stížnosti proti její odpovědi, pak takovou stížnost nedoložil, neboť jím přiložená stížnost k žalobě se nevztahuje k předmětné žádosti. Žalovaný navrhoval, aby žaloba byla zamítnuta.

Žalobce na vyjádření žalované reagoval replikou, v níž namítal, že žalovaná sice popírá, že požadované informace spadají do její působnosti, přesto k žádosti žalobce sdělila, že neeviduje seznam odpůrců a že nemá žádné dokumenty žalobcem požadované a odkázala jej na možný zdroj informací. Žalobce připomněl ustanovení § 16a odst. 5 zákona o informacích, podle něhož povinný subjekt předloží stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu do 7 dnů o de dne, kdy mu stížnost došla, pokud sám v této lhůtě stížnosti nevyhoví tím, že poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Jelikož v daném případě nebyla stížnost žalobce vyřízena žádným z popsanych způsobů, nezbyvá mu než se domáhat ochrany proti nečinnosti žalované, neboť její procesní postup je v hrubém rozporu s právními předpisy. Na poukaz žalované, že k žalobě byla přiložena kopie stížnosti, která se však netýkala předmětné žádosti o informace, uvedl žalobce, že z procesní opatrnosti předkládá tuto stížnost ze dne 29. 8. 2006 opětovně. Žalobce dále soudu oznámil změnu právního zastoupení, kdy s ohledem na pozastavení výkonu advokacie Mgr. Františka Korbela, Ph.D. převzala zastoupení jeho agendy advokátní kancelář Korbel, Tuháček a partneři, s. r. o. s tím, že zástupcem žalobce je nadále JUDr. Miloš Tuháček. Nejvyšší správní soud dodává, že netrval na předložení speciální plné moci JUDr. Miloše Tuháčka pro řízení o kasační stížnosti a poukazuje v této souvislosti na rozhodnutí zdejšího soudu ve věci č. j. 2 As 28/2006 – 49, neboť soudu je známo, že tento advokát jedná ve všech věcech tohoto účastníka a může oprávněně předpokládat, že jedná-li za určitou osobu, je třeba v mít pochybnostech za to, že za ni jedná v rámci zmocnění, jež mu tato osoba udělila, nevyjde-li najevo opak. Ostatně i krajský soud s JUDr. Milošem Tuháčkem jako se zástupcem žalobce jednal, neboť mu např. doručil i napadený rozsudek.

Krajský soud v Brně napadeným usnesením žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění zdůraznil, že jednou ze základních podmínek pro řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, vyjádřenou v ustanovení § 79 s. ř. s. je bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. V dané věci, jak vyplývá z označení žaloby a žalobního petitu, se

žalobce domáhal, aby soud uložil žalované povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce o poskytnutí informací ze dne 22. 7. 2006. Z obsahu správního spisu (i z žaloby) vyplývá, že žalobce požádal o podání informací specifikovaných v této žádosti (zopakovaných v žalobě – poznámka Nejvyššího správního soudu). Na tuto žádost odpověděla žalovaná přípisem ze dne 16. 8. 2006. Ve spise však není doložena žádná písemnost, kterou údajně žalobce na přípis žalované ze dne 16. 8. 2006 reagoval. K žalobě byla připojena stížnost na postup žalované, datovaná dnem 29. 8. 2006, kterou podle § 16a citovaného zákona adresoval žalobce odvolacímu orgánu (neoznačil jej a zaslal stížnost žalované). Z jejího obsahu vyplývá, že žalobce navazuje na žádost datovanou dne 22. 7. 2006, v níž bylo uvedeno: „Požadujeme předat kopie všech usnesení Rady zastupitelstva MČ Brno – Žabovřesky týkající se R43, zadání územního plánu města Brna a územní prognózy Jihomoravského kraje, a to včetně důvodových zpráv a všech příloh a dokumentů předložených na jednání Rady a Zastupitelstva k těmto bodům jednání. Kopie těchto dokumentů se požadují za období od 1. 1. 2003 do dne plné odpovědi na tuto žádost o informace“. Podle názoru krajského soudu, pokud žalobce až v replice k vyjádření žalované připojil písemnost označenou rovněž jako stížnost podle § 16a zákona č. 104/1999 Sb., na postup při vyřizování žádosti o informace – „podklady pro důvodovou zprávu R43“ datovanou též dnem 29. 8. 2006, nemůže k této písemnosti soud přihlídnout, neboť není doloženo, že vůbec byla v této podobě zaslána žalovanému, přičemž ve spise žádná stížnost tohoto obsahu založena není a sám žalobce přímo v žalobě odkázal na stížnost zcela jiného obsahu, na což ostatně žalovaný ve svém vyjádření výslovně poukázal. Krajský soud uzavřel, že nelze vycházet z toho, že by žalobce v průběhu správního řízení bezvýsledně vyčerpал všechny prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti, tedy postup vyplývající ze zákona o informacích, ve znění platném pro přezkoumávanou věc. Jde o jednu ze základních podmínek, která musí být splněna v řízení o žalobě podle části třetí hlavy druhé dílu druhého soudního řádu správního, která vyplývá z ustanovení § 79 s. ř. s. Nejsou tak splněny základní podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, neboť žalobce nedodržel postup vyplývající ze zákona o informacích, který připouští opravné prostředky formou odvolání nebo stížnosti a proto soudu nezbylo, než žalobu v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout, neboť je nepřípustná podle § 68 písm. a) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) včas kasační stížnost, dovolávaje se důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s., kterou posléze k výzvě soudu doplnil odůvodněním, v němž reaguje na důvod odmítnutí žaloby, jímž podle krajského soudu bylo nevyčerpání opravných prostředků před správním orgánem. Žalobce namítá, že předložil soudu stížnost na postup žalované při vyřizování žádosti o informace, avšak zmíněný soud k této písemnosti nepřihlédl jen z toho důvodu, že není doloženo, že vůbec byla v této podobě zaslána žalovanému, přičemž ve spise žádná stížnost tohoto obsahu údajně založena není. Stěžovatel má za to, že touto argumentací mu byla nedůvodně přičtena k tíži skutečnost, že správní spis neobsahoval veškeré listiny, které obsahovat měl, pokud by byl veden řádným způsobem. Podle názoru žalobce, pokud z listin předložených soudu účastníky řízení vyplynul rozpor ve skutkovém stavu, měl soud za povinnost pokusit se tuto skutkovou okolnost vyjasnit. Z odůvodnění napadeného usnesení není přitom seznatelné, proč krajský soud nepovažoval za nutné doplnit dokazování za situace, kdy je na jedné straně žalobcem předkládána tvrzená listina a na straně druhé uvedená listina absentuje ve správním spise. Stěžovatel byl a je nepochybně schopen doložit, že jím

předložená stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace byla správnímu orgánu doručena; k tomu však nebyl vyzván. Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení nečiní žádné závěry ohledně kompletnosti správního spisu. Stěžovatel má za to, že k odmítnutí žaloby za této situace neměl krajský soud dostatek důvodů, stejně jako k závěru, že žalobce nevyčerpal bezvýsledně všechny prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle něhož je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Stěžovatel se dovolával důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s., avšak Nejvyšší správní soud dovodil, že je dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (tvrzená nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu), neboť tento důvod je ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud ostatně již opakovaně judikoval (např. ve svém rozhodnutí ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004), že je-li kasační stížností napadeno usnesení soudu o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Kasační stížnost byla shledána důvodnou, navíc Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že tento kasační důvod v sobě zahrnuje i případné vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, tedy i důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Z obsahu příslušného správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel v podání ze dne 22. 7. 2006 nazvaném „žádost o informace podle zákona 106/99 - podklady pro důvodovou zprávu k R43“ (stěžovatel tímto podáním zřejmě reagoval na materiál ze dne 15. 5. 2006, projednaný na XXII. zasedání zastupitelstva Městské části Brno - Žabovřesky konaném dne 18. 5. 2006), požádal o předání a) seznamu „odpůrců“ R43 přes Bystřici, kteří jsou známi MČ Brno - Žabovřesky, a na které se odvolává v důvodové zprávě, a kteří podle důvodové zprávy „mají na státních pozemcích této budoucí trasy osobní zájmy“, b) doložení seznamu podle bodu a/ kopií dokumentů, ze kterých pisatel důvodové zprávy vycházel a které dokumentují, že osoby uvedené v seznamu podle bodu a/ „mají na státních pozemcích této budoucí trasy osobní zájmy“ c) doložení seznamu „hlavních dezinformací a neodborných i nepravdivých hypotéz“, na základě kterých údajně odpůrci uvedení v bodu a) získávají podpisy pod petici proti R43 v trase Troubsko - Kuřim.

Žalovaná na toto podání (žádost o informace) reagovala přípisem ze dne 16. 8. 2006, č. 181/2006. V tomto přípise uvedla, že odpověděla na tři samostatné žádosti žalobce o informace ve věci rychlostní komunikace R43. K požadovaným informacím v této věci (seznamům odpůrců) žalovaná sdělila, že takovéto seznamy se u ní nenacházejí a že s touto žádostí se musí žalobce obrátit přímo na organizátory petice a tyto porovnat s evidencí katastru nemovitostí. Konstatovala, že vycházela z informací veřejně přístupných, které byly zveřejněny v městském regionálním i nadregionálním tisku. K dezinformacím, na něž stěžovatel poukázal ve své žádosti o informace žalovaná uvedla, že stejně jako stěžovatel trvá na vybudování dálničního obchvatu kolem města Brna.

Stěžovatel k žalobě mimo jiné přiložil stížnost ze dne 29. 8. 2006 podle § 16a zákona o informacích na postup při vyřizování žádosti o informace - „důvodové zprávy a usnesení rady a zastupitelstva“, v níž uvedl, že žalovanou oslovil žádostí o informace ze dne 22. 7. 2006, která jí byla odeslána dne 24. 7. 2006. Konstatoval, že v této žádosti bylo uvedeno následující: „požadujeme předat kopie všech usnesení Rady a Zastupitelstva Městské části Brno - Žabovřesky týkající se R43, zadání územního plánu města Brna a územní prognózy Jihomoravského kraje, a to včetně důvodových zpráv a všech příloh a dokumentů předložených na jednání rady a zastupitelstva k těmto bodům jednání. Kopie těchto dokumentů se požadují za období od 1. 1. 2003 do dne plné odpovědi na tuto žádost o informace.“ Po zákonné lhůtě mu žalovaná zaslala již výše zmíněný přípis ze dne 16. 8. 2008, kterým mimo jiné reagovala na dopis stěžovatele zaslaný v jiné souvislosti než předmětná žádost o informace podle zákona o informacích, nicméně k tomuto dopisu žalovaná připojila část požadovaných informací. Podle názoru stěžovatele měla žalovaná plně vyhovět jeho žádosti o informace, postup žalované označil žalobce jako nesprávné právní posouzení věci. Při rozhodování postupovala žalovaná podle jeho názoru v rozporu se zákonem. Stěžovatel namítal, že žalovaná sice uvedla, že prohledávala příslušné archivy, avšak všechny požadované informace nevydala, stěžovateli zaslala pouze kopii jednoho materiálu pro zastupitelstvo a nepředala mu požadovanou kopii usnesení. Odkaz na veřejné informace podle stěžovatele není jednak v souladu se zákonem o informacích, ale především neobsahuje žádné konkrétní pokyny, kde je možné požadované informace nalézt. Stěžovatel proto trval na poskytnutí předmětných dokumentů.

S ohledem na námitku žalované vznesenou v jejím vyjádření k žalobě, že stížnost připojená k žalobě se netýká předmětné žádosti o informace, přiložil stěžovatel k replice k vyjádření žalované stížnost ze dne 29. 8. 2006 podle § 16a zákona o informacích na postup při vyřizování žádosti o informace - „Podklady pro důvodovou zprávu k R43“. V této stížnosti stěžovatel uvedl, že žalovanou oslovil žádostí o informace ze dne 22. 7. 2006, která jí byla odeslána dne 24. 7. 2006. Konstatoval, že požádal o předání a) seznamu „odpůrců“ R43 přes Bystrc, kteří jsou známi MČ Žabovřesky a na které se odvolává v důvodové zprávě a kteří podle důvodové zprávy „mají na státních pozemcích této budoucí trasy osobní zájmy“, b) doložit seznam podle bodu a/ kopii dokumentů, ze kterých pisatel důvodové zprávy vycházel a které dokumentují, že osoby uvedené v seznamu podle bodu a/ „mají na státních pozemcích této budoucí trasy osobní zájmy“ c) doložit seznam „hlavních dezinformací a neodborných i nepravdivých hypotéz“, na základě kterých údajně odpůrci uvedení v bodu a/ získávají podpisy pod petici proti R43 v trase Troubsko - Kuřim. Žalovaná na tuto žádost o informace v zákonné lhůtě nereagovala. Po zákonné lhůtě povinný subjekt (žalovaná) zaslala přípis ze dne 16. 8. 2004, jehož obsah byl zrekapitulován výše, kterým mimo jiné reagovala na dopis stěžovatele zaslaný žalované v jiné souvislosti než předmětná žádost o informace ze dne 22. 7. 2006, nicméně k tomuto dopisu žalovaná připojila část požadovaných informací. Dále uvedl, že žalovaná mu neposkytla požadované informace, čímž pochybila a stěžovatel proto trvá na jejich vydání.

Na tuto stížnost odpověděla žalovaná přípisem ze dne 8. 9. 2006, č. 204/2006, v němž uvedla, že reaguje na tři samostatné žádosti - stížnosti ve věcech žádostí o informace a vyjádřila nesouhlas s tvrzením žalobce, že mu není ochotna poskytnout informace.

Uvedla, že stěžovateli poskytla všechny informace, tak jak jsou jí známy a setrvala na svém stanovisku, uvedeném již v přípisu ze dne 16. 8. 2006.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, provádí ústavně zaručené politické právo na informace, které je založeno v článku 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny základních práv a svobod. Protože při jeho aplikaci v podobě, jak byl vydán, vyšly najevo mnohé výkladové problémy a jelikož bylo rovněž třeba uvést jej do souladu s předpisy Evropské unie, zejména Směrnicí Evropského parlamentu a rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, a v neposlední řadě též do souladu se zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, byla přijata novela zákona č. 61/2006 Sb., která zásadním způsobem změnila vztah zákona č. 106/1999 Sb. a správního řádu (nového). Zrušila institut fiktivního rozhodnutí, odvolání je (s výjimkami podle § 16 odst. 2 a 3) v režimu správního řádu. Zavedla rovněž institut stížností, na který se vzhledem k ustanovení § 20 odst. 4 zák. o informacích nevztahuje ani subsidiárně ustanovení § 175 správního řádu o vyřizování stížností. Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a zák. č. 106/1999 Sb. může podat žadatel, kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) téhož zákona nebyla poskytnuta informace a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Stížnost se podává u povinného subjektu, a to do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro poskytnutí informace podle § 14 odst. 5 písm. d), přičemž o ní rozhoduje nadřízený orgán. Podle § 16a odst. 5 zák. o informacích povinný subjekt předloží stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu do 7 dnů ode dne, kdy mu stížnost došla, pokud v této lhůtě stížnosti sám zcela nevyhoví tím, že poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Podle § 16a odst. 6 téhož zákona nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. a) a b) nebo c) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že jej buď potvrdí, nebo povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídil.

Neposkytnutím informace podle výše cit. zákonného ustanovení je podle názoru Nejvyššího správního soudu i situace, kdy povinný subjekt (správní orgán prvního stupně) místo poskytnutí informace odkáže na zveřejněnou informaci. V takovém případě může stěžovatel podat stížnost a dále ji může podat i v případech, kdy mu byly požadované informace poskytnuty jen částečně, aniž by povinný subjekt vydal o zbytku žádosti rozhodnutí o odepření informací. Pro povinný subjekt i tak platí postup (pokud sám nerozhodne požadovanou informaci poskytnout, nebo žádost zamítnout), postoupit stížnost se spisovým materiálem nadřízenému orgánu. Na postup vyřízení stížnosti se podle § 20 odst. 4 použijí ze správního řádu ustanovení o počítání lhůt, o doručování, o ochraně proti nečinnosti a ustanovení § 178 správního řádu o určení nadřízeného orgánu a ustanovení o základních zásadách činnosti správního orgánu (§ 2 až 8 správního řádu). Pokud je nadřízený orgán při vyřizování stížnosti nečinný, lze se žalobou proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. domáhat vydání rozhodnutí o stížnosti. Ještě předtím je však možno podat žádost o opatření proti nečinnosti (správního orgánu I. stupně) ve smyslu § 80 správního řádu u nadřízeného správního orgánu.

Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. (který upravuje žalobní legitimaci na ochranu proti nečinnosti správního orgánu) ten, kdo bezvýsledně vyčerpал 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. Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Z hlediska citovaného (citovaných) ustanovení je třeba přistupovat i k posouzení projednávané věci.

Obecně je třeba předeslat, že správní orgán je nečinný, pokud nekoná, přestože mu to zákon ukládá. Z celé šíře možných případů nečinnosti byly do tohoto ustanovení začleněny dva, které typově mohou způsobit zvlášť závažná porušení práv, a to nevydání rozhodnutí o věci samé a nevystavení osvědčení. V dané věci přichází první z uvedených případů. Navíc nutno zdůraznit, že soudní řád správní v § 79 odst. 1 předpokládá pro možnost úspěšného prosazení žaloby proti nečinnosti správního orgánu bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti. Takovým prostředkem je v řízení podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění platném po jeho novele zákonem č. 61/2006 Sb., stížnost na postup při vyřizování (a tedy i případné rozhodnutí) správního orgánu prvního stupně. Bez splnění tohoto předpokladu, jakožto jedné z materiálních podmínek možnosti úspěšného prosazení žaloby (nikoliv podmínky řízení v procesním slova smyslu) by nebylo možné žalobě vyhovět a žalobu je pak nutno zamítnout. Krajský soud v Brně vycházel z předpokladu, že podmínka „bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu“ v projednávané věci splněna nebyla a proto žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud však tento jeho názor nesdílí, resp. jej pokládá za nedoložený a navíc je přesvědčen, že právní závěr z něho vyvozený (odmítnutí žaloby) není správný.

Nutno v této souvislosti připomenout, že sama žalovaná (v přípise ze dne 8. 9. 2006) připouští existenci tří samostatných žádostí stěžovatele (zřejmě všech ze dne 22. 7. 2006), stejně jako existenci tří samostatných stížností stěžovatele ve věcech jeho žádostí o informace. Žádná ze stížností stěžovatele však není ve správním spise založena. Krajskému soudu musela nepochybně z vyjádření žalované vyvstat pochybnost o této otázce a měl tudíž postavit najisto - před odmítnutím žaloby pro nevyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, zda a jaké stížnosti byly stěžovatelem podány a zejména jak s nimi žalovaná naložila. Pokud sama žalovaná připouští existenci tří žádostí a tří stížností, nelze jen z toho, že stěžovatel k žalobě připojil jinou stížnost podle zákona o informacích, která se týkala jiné ze tří žádostí o informace, než té, na kterou navazovala žaloba a z toho, že stěžovatel až k replice k vyjádření žalované připojil jinou (příslušnou) stížnost, bez dalšího dovozovat, že stěžovatel nevyčerpal opravné prostředky proti nečinnosti správního orgánu. Ve správním spise totiž není obsažena ani stížnost přiložená k žalobě, ani stížnost přiložená k replice k vyjádření žalované (či údajná třetí stížnost). Naproti tomu spis obsahuje další listiny, které podle názoru Nejvyššího správního soudu s předmětnou žádostí o informaci nijak nesouvisí, což nasvědčuje úvaze o možném pochybení žalované při vedení správního spisu. Závěr krajského soudu o nevyčerpání opravných prostředků byl tudíž přinejmenším předčasný, neboť před takovým závěrem měly být odstraněny pochybnosti o existenci stížnosti proti postupu žalované. Navíc podle

názoru Nejvyššího správního soudu by důsledkem závěru o nevyčerpání prostředků ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. musel vést k závěru o nutnosti žalobu zamítnout pro nesplnění jedné z materiálních podmínek tohoto ustanovení, nikoliv k jeho odmítnutí, jak usoudil krajský soud.

S tím ovšem souvisí otázka, kdo vůbec, tedy který správní orgán (kterého stupně) je v projednávané věci žalovaným, tedy osobou pasivně legitimovanou v řízení soudním. Podle ustanovení § 79 odst. 2 s. ř. s., je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Ze správního a soudního spisu vyplývá, že jak v žalobě, tak i ve všech dalších podáních, označuje stěžovatel jako žalovanou (žalovaného) správní orgán I. stupně – konkrétně Městskou část Brno – Žabovřesky. V žalobě se domáhá, aby soud uložil této žalované povinnost rozhodnout o jeho žádosti na poskytnutí informací do 15 dnů od právní moci rozsudku. Pokud však stěžovatel tvrdí, že podal (celkem 3) stížnosti na postup žalované při vyřizování jeho žádosti o informace, z nichž příslušná měla být založena ve správním spise, avšak založena nebyla, pak žalovaná, pokud sama nevyhověla stížnosti tím, že poskytla informaci v požadovaném rozsahu nebo nevydala rozhodnutí o odmítnutí žádosti (to, že tak neučinila ani nemínila učinit, vyplývá z jejího přípisu stěžovateli ze dne 8. 9. 2006), měla pouze povinnost předložit stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu do 7 dnů ode dne, kdy jí stížnost došla a správní orgán měl ve smyslu výše citovaného ustanovení § 16a odst. 4 zákona o i n f o r m a c í c h p o v i n n o s t o s t í ž n o s t i r o z h o d n o u t. Je třeba připustit, že právní úprava vyřizování žádostí o informace podle zákona o informacích v nyní platném znění je poněkud specifická zejména v tom, že předpokládá před předložením věci nadřízenému správnímu orgánu k vyřízení stížnosti i možnost určité autoremedury, nicméně, pokud správní orgán k autoremeduře nepřistoupí, musí o stížnosti rozhodnout orgán nadřízený. Stěžovatel však nadřízený správní orgán (jímž je v projednávané věci Magistrát města Brna), jako žalovaného, tedy osobu pasivně legitimovanou pro toto řízení, neoznačil. Přitom, jak již bylo výše uvedeno, lze žalobu na nečinnost podle § 79 odst. 1 s. ř. s. (za předpokladu bezvýsledného vyčerpání prostředků před správním orgánem) podat proti tomu orgánu, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Tím by byl nepochybně nadřízený správní orgán žalované a nikoliv žalovaná sama. Žalovaná měla pouze povinnost k postupu k předcházejícímu řízení před nadřízeným správním orgánem, tj. k předložení stížnosti tomuto nadřízenému orgánu, nikoliv však k vydání rozhodnutí o věci samé, tedy k rozhodnutí o podané stížnosti. Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. upravující ochranu proti nečinnosti správního orgánu může být totiž využito jen k domáhání se vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, nikoliv však k jiným méně závažným, zejména procesním úkonům, jako je právě například předložení věci nadřízenému orgánu. Na tomto závěru nemění nic skutečnost, že před předložením stížnosti mohla žalovaná teoreticky vyhovět žádosti o poskytnutí informace nebo vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti (ostatně přípis žalované ze dne 8. 9. 2006, jímž sděluje stěžovateli, že nemíní jeho žádosti vyhovět, lze podle jeho obsahu vykládat jako odmítnutí vyhovění stížnosti). Z postoje ke stížnosti stěžovatele, vyjádřeném právě v tomto přípisu ze dne 8. 9. 2006 vyplývá bezpečně, že autoremeduru žalovaná nevolila. Pak pro žalobce přicházelo v úvahu jen domáhat se vydání rozhodnutí na orgánu, který byl za této situace podle současné právní úpravy s rozhodnutím „na řadě“ a tím je jiný správní orgán, než který byl žalován.

Lze uzavřít, že ať již by byl výsledek dokazování ohledně vyčerpání procesních prostředků jakýkoliv, pokud byla v žalobě označena žalobcem jako žalovaná Městská část Brno – Žabovřesky a současně žalobcem tvrzeno, že tato žalovaná má povinnost vydat rozhodnutí a navrhnout, aby jí tato povinnost byla uložena, žaloba měla být zamítnuta. Není přitom povinností soudu poučovat žalobce, který je zastoupen kvalifikovanou advokátní kanceláří, o tom, který správní orgán je příslušný k vydání rozhodnutí a který je tudíž nutno žalovat. Soud je vázán tím, co je uvedeno v žalobě, tedy žalobním tvrzením. Pokud žalobce označí jako nečinný nesprávný správní orgán, pak tak činí s rizikem případného zamítnutí žaloby. Ostatně Nejvyšší správní soud již judikoval např. pod sp. zn. 5 Ans 3/2007, že za situace, kdy byl v řízení o žalobě proti nečinnosti určen jako žalovaný subjekt, který nebyl pasivně legitimován, a nadto, kterému nebylo již možno soudem uložit povinnost rozhodnutí vydat, nebyly splněny podmínky ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s.

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížností napadené usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2006 o odmítnutí žaloby je nezákonné, a proto muselo být zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán podle odst. 3 téhož ustanovení výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud sám nemohl napadené usnesení změnit a žalobu zamítnout, neboť k takovému procesnímu postupu mu neposkytuje soudní řád správní právní podklad. Rozhodnout tudíž musí krajský soud (§ 110 odst. 1 a 2 s. ř. s. a contr.)

V novém rozhodnutí o věci Krajský soud v Brně rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 28. listopadu 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu