



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Oživení, o. s.**, se sídlem Lublaňská 18, Praha 2 – Vinohrady, zastoupeno JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 23, Praha 2 – Vinohrady, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12, Praha 1 – Nové Město, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2008, čj. 26/2008-040-STIZ/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2010, čj. 11 Ca 120/2008 - 39,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2010, čj. 11 Ca 120/2008 - 39, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 29. 11. 2007 u žalovaného žádost o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Požadoval informace týkající se poradců, jejichž služeb žalovaný využil v souvislosti se zadáním veřejné zakázky na „Poskytování služeb a dodávek vybrané infrastruktury k realizaci projektu výkonového zpoplatnění vybraných komunikací v ČR“. Žalovaný v elektronickém přípisu ze dne 19. 12. 2007 uvedl, že požadovanými informacemi nedisponuje a že jedinou informací, kterou má k dispozici, jsou údaje vztahující se k osobě projektového manažera. Informaci žalovaný v uvedeném přípisu žalobci poskytl.

[2] Žalobce podal proti elektronickému přípisu žalovaného opravný prostředek, který výslovně označil jako rozklad. Žalovaný posoudil podání jako stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. O stížnosti rozhodlo Ministerstvo dopravy, odbor auditu, kontroly a dozoru, v záhlaví označeným rozhodnutím tak, že postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace potvrdilo.

[3] Dne 25. 3. 2008 byl žalovanému doručen podnět žalobce k prohlášení nicotnosti v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného s odůvodněním, že bylo vydáno věcně nepřislušným orgánem. Ministr dopravy přípisem ze dne 22. 4. 2008, čj. 26/2008-040-STIZ/4, žalobci sdělil, že neshledal naplnění důvodů pro prohlášení nicotnosti rozhodnutí.

[4] Žalobce napadl dne 25. 3. 2008 rozhodnutí žalovaného žalobou u městského soudu, v níž se domáhal prohlášení nicotnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 1. 2008, zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2007 a uložení povinnosti žalovanému poskytnout žalobci požadované informace. Městský soud žalobu odmítl usnesením na základě § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. c) s. ř. s. V odůvodnění uvedl, že jediným důvodem žaloby je tvrzení o nicotnosti rozhodnutí žalovaného, aniž by se žalobce domáhal jejího vyslovení v řízení před správním orgánem, neboť namítá nicotnost druhostupňového rozhodnutí. Doplněním žaloby ze dne 28. 4. 2008 sice žalobce alternativně navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2008 zrušil, toto doplnění však bylo učiněno až po uplynutí lhůty pro podání žaloby stanovené § 72 odst. 1 s. ř. s.

II.

Argumenty obsažené v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu včasnou kasační stížnost. Zpochybnil pravdivost závěru městského soudu, že se žalobou domáhal pouze vyslovení nicotnosti druhostupňového rozhodnutí. Výslovně se totiž domáhal i poskytnutí požadovaných informací. Doplněním žaloby pouze upřesnil petit, čímž však nemohl nijak ovlivnit jasně daný rozsah přezkumné pravomoci soudu vymezený v § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel dále poukazuje na to, že se prokazatelně domáhal u správního orgánu prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí, avšak bezvýsledně. V tomto bodě učinil soud nesprávná skutková zjištění. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že dle jeho názoru žalobce neunesl důkazní břemeno, neboť v kasační stížnosti nedokládá skutečnosti, kterými by byla vyvrácena zákonnost usnesení městského soudu. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že rozhodnutí o odmítnutí žaloby lze napadnout kasační stížností jen z důvodu nezákonnosti tohoto rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Pod tento důvod spadá také nesprávné posouzení právní otázky, na níž je založeno rozhodnutí o odmítnutí žaloby, či případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a dále případ dle písm. c) uvedeného ustanovení, spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (viz rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS; všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz).

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že se v řízení před městským soudem nedomáhal pouze vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2008 (III.A.), a poté námitkou směřující proti závěru o naplnění podmínek pro aplikaci § 68 písm. c) s. ř. s. (III.B.).

III.A.

Žalobní petit

[10] Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že pravomoc správních soudů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je vymezena přesně a relativně úzce. Tento typ řízení je založen na kasačním principu, který nedává správnímu soudu pravomoc k tomu, aby rozhodnutí sám měnil, a skýtá mu pouze dvě základní možnosti: zamítnout nedůvodný návrh, nebo napadené rozhodnutí k důvodnému návrhu zrušit, případně vyslovit nicotnost správního rozhodnutí. Apelační prvky jsou v tomto řízení výjimkou ze zásady. Soudní řád správní s nimi počítá pouze ve výjimečných případech typu rozhodnutí o uložení trestu za správní delikt, případně za určitých podmínek v některých věcech podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Takto vymezené pravomoci správních soudů zrcadlově odpovídá paleta žalobních návrhů, které může žalobce v tomto typu řízení uplatnit. Žalobou proti rozhodnutí správního orgánu je tedy možné se domáhat pouze zrušení správního rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a dále upuštění od uložení trestu nebo jeho snížení (odst. 3). Samotný petit žaloby má v případě soudního řízení správního nepoměrně menší význam než v občanském soudním řízení, neboť varieta výroků soudu je značně omezena (viz shora).

[11] Uvedení návrhu výroku rozsudku (tzv. žalobního petitu) je jednou z náležitostí žaloby [§ 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 11. 2005, čj. 1 As 30/2004 – 82, uvedl, že koncentrace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se dle § 71 odst. 2 s. ř. s. vztahuje pouze na uvedení rozsahu, v němž žalobce napadá rozhodnutí [§ 71 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], a důvodů, pro které tak činí [tzv. žalobní body, § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Naproti tomu na formulaci žalobního petitu se tato koncentrace nevztahuje. Nicméně žalobní petit musí vždy vycházet z žalobních bodů řádně uplatněných ve lhůtě dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Ke shodným závěrům dospěl zdejší soud i v rozsudku ze dne 19. 5. 2006, čj. 7 As 14/2005 – 70.

[12] Stěžovatel v žalobě uvedl, že rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2008 trpí vadou naprosté nepřezkoumatelnosti tkvící v absolutním nedostatku důvodů rozhodnutí, jakož i vadou nicotnosti způsobené nedostatkem věcné příslušnosti orgánu, který rozhodnutí vydal. Proto navrhl, aby městský soud vyslovil nicotnost rozhodnutí. V obecné rovině je

možno poznamenat, že tyto důvody mohou mít v závislosti na konkrétních okolnostech za následek buď nicotnost rozhodnutí, nebo jeho nezákonnost. Následně, po uplynutí lhůty k podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s., doplnil stěžovatel žalobní petit o eventualitu zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2008 namísto vyslovení jeho nicotnosti. Eventuální žalobní petit se opírá o shodné důvody, které stěžovatel uvedl již v žalobě, tedy ve lhůtě dle § 72 odst. 1 s. ř. s., a pro něž navrhoval vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby neuvedl žádné nové žalobní body, pouze na základě již dříve uplatněných žalobních bodů rozhojnil žalobní petit, resp. přeměnil jej v petit eventuální. Doplnění žalobního petitu navrhuje prohlášení nicotnosti rozhodnutí o eventuální návrh požadující zrušení tohoto rozhodnutí je účinné a městský soud postupoval v rozporu se zákonem, jestliže ho odmítl zohlednit.

[13] Vedle toho je třeba poukázat rovněž na to, že se stěžovatel žalobou domáhal i zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2007 (v této souvislosti odkázal na argumenty uvedené v rozkladu) a uložení povinnosti žalovanému poskytnout stěžovateli požadované informace.

[14] Závěr městského soudu, že jediným důvodem žaloby stěžovatele je nicotnost rozhodnutí ze dne 21. 1. 2008, proto ve světle shora uvedeného (viz body [12] a [13] shora) neobstojí.

III.B.

Naplnění podmínky pro aplikaci § 68 písm. c) s. ř. s.

[15] Soudní řád správní nevylučuje, aby se žalobce domáhal v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu toliko vyslovení jeho nicotnosti (viz § 65 odst. 1 s. ř. s.). Pouze váže přípustnost takové žaloby na podmínku, že se žalobce neúspěšně domáhal vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem (§ 68 písm. c) s. ř. s.). Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 30. 7. 2010, čj. 8 As 16/2009 – 31 (publ. pod č. 2135/2010 Sb. NSS), dospěl k závěru, že možnost žalobce dát podnět k prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí dle § 78 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nepředstavuje jeho právo domáhat se vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. c) s. ř. s. Zahájení řízení o prohlášení nicotnosti je v dispozici správního orgánu, účastníci řízení na něj nemají právní nárok. Podmínkou přístupu k soudu tudíž není povinnost podat (bezdůvodně) podnět k prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí. Za daných okolností by bylo proto nadbytečné zabývat se otázkou, zda dal stěžovatel podnět k prohlášení nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí.

[16] Stěžovatel neměl v nyní posuzovaném případě k dispozici žádný prostředek, jímž by se mohl domoci u správního orgánu vyslovení nicotnosti rozhodnutí o stížnosti, které bylo vydáno dne 21. 1. 2008. Proti tomuto rozhodnutí totiž nelze podat odvolání (§ 16a odst. 9 zákona o svobodném přístupu k informacím); užití jiných opravných prostředků je s ohledem na vyloučení subsidiárního použití správního řádu rovněž nemožné (§ 20 odst. 4 téhož zákona).

[17] Městský soud tedy pochybil, neboť § 68 odst. c) s. ř. s. na daný případ nedopadá.

IV.
Závěr a náklady řízení

[18] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť žaloba stěžovatele není nepřijatelná dle § 68 písm. c) s. ř. s., a tudíž nebyl dán důvod pro její odmítnutí. Proto Nejvyšší správní soud zrušil dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 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 19. ledna 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu