



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **České dráhy, a. s.**, se sídlem Nábřeží L. Svobody 1222, Praha 1, zastoupená Mgr. Tomášem Tyllem, advokátem se sídlem Na Příkopě 859/22, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **RegioJet, a. s.**, se sídlem nám. Svobody 86/17, Brno, zastoupená Mgr. Markétou Jančurovou, advokátkou se sídlem nám. Svobody 86/17, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2012, č. j. 10 A 187/2012 – 67,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2012, č. j. 10 A 187/2012 – 67, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2012, č. j. 10 A 187/2012 – 67, byla odmítnuta žaloba podaná žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 26. 11. 2012, č. j. 45/2012-510-RK/4, kterým bylo na základě rozkladu podaného osobou zúčastněnou na řízení zrušeno rozhodnutí Ministerstva dopravy (dále jen „ministerstvo“) ze dne 14. 5. 2012, č. j. 317/2011-030-Z106/4. Tímto rozhodnutím byla odmítnuta žádost osoby zúčastněné na řízení ze dne 10. 10. 2011 o poskytnutí informací. Městský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť není úkonem správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Tímto rozhodnutím se totiž pravomocné nekončí správní řízení a nedochází jím proto k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení žádných práv a povinností stěžovatelky. K tvrzenému zásahu do práv stěžovatelky na ochranu jejího obchodního tajemství může totiž dojít teprve na základě dalšího postupu ministerstva a teprve proti němu musí

stěžovatelka případně využít adekvátní procesní obranu u správního soudu. Otázka, zda rozhodnutí správního orgánu II. stupně, kterým je prvostupňové rozhodnutí zrušeno a věc je vrácena k dalšímu řízení, může být přezkoumáno ve správním soudnictví, je soudy zodpovídana setrvale záporně (viz např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 19. 5. 2006, sp. zn. 59 Ca 59/2006, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2011 - 111). Pro přípustnost žaloby není rozhodující ani fakt, že zrušující rozhodnutí obsahuje závazný právní názor, který je ministerstvo povinno respektovat.

Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s. V kasační stížnosti namítala, že věc je třeba vždy hodnotit podle konkrétních okolností a právních předpisů, které se na věc vztahují. To ovšem městský soud neučinil, neboť zcela pominul zásadní skutečnost, a to konkrétní právní úpravu postupu poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), podle které se na kladné rozhodnutí o poskytnutí informací nevztahují předpisy o správním řízení. Konkrétně jde o ust. § 14 odst. 5 písm. d) ve spojení s § 20 odst. 4 citovaného zákona. Ministerstvo tedy žádné rozhodnutí, proti němuž by bylo možno se bránit, vydávat nebude, ale přímo informaci poskytne, což může učinit každým dnem, když je zavázáno pravomocným rozhodnutím ministra. Zcela nepřípustný, a v důsledku ad absurdum jdoucí, je tedy názor městského soudu, že až poté může stěžovatelka „využít adekvátní procesní obranu u správního soudu.“ Taková možnost již v tom okamžiku neexistuje. Jiná by byla situace, kdyby ministerstvo vydalo rozhodnutí ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), proti němuž by bylo možno se bránit buď řádnými opravnými prostředky nebo kde by stanovilo, že informaci poskytne v určité lhůtě, a bylo by možno zvolit jinou procesní obranu, tedy neposkytlo by ji okamžitě současně s rozhodnutím nebo dokonce bez jakéhokoli rozhodnutí. To je právě tento případ. Je zřejmé, že v okamžiku, kdy je informace poskytnuta, je obchodní tajemství stěžovatelky nenávratně porušeno a jakákoli obrana je již opožděná a nesmyslná, tedy objektivně nemožná. Městským soudem poukazované judikáty na daný případ nemohou dopadat, když věc není vrácena fakticky k žádnému dalšímu řízení správnímu orgánu I. stupně, a ten ani žádné řízení nevede (neprobíhá ani žádný jiný proces, který by se dal za řízení považovat), pouze informaci poskytne. Stěžovatelka považuje za zcela nesprávný rovněž názor městského soudu, že rozhodnutí ministra není konečným pravomocným rozhodnutím a že správní řízení nebylo pravomocně ukončeno, když toto rozhodnutí ministra je v právní moci, není proti němu možné podat žádný řádný opravný prostředek, a prvoinstanční orgán žádné rozhodnutí, a to v souladu s platným procesním právem, vydávat již nebude. Tedy rozhodnutí ministra je rozhodnutím konečným a okamžitě vykonatelným a jím se správní řízení pravomocně končí. Napadené rozhodnutí ministra je tedy zcela zjevně rozhodnutím, kterým se mění, ruší a závazně určují práva nebo povinnosti stěžovatelky, a to konkrétně její práva na ochranu obchodního tajemství z obchodněprávní smlouvy uzavřené stěžovatelkou s Českou republikou. Stěžovatelka byla tímto napadeným rozhodnutím ministra zkrácena na svých výše uvedených právech, a je proto legitimována k podání žaloby podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Nebyly tedy dány podmínky pro odmítnutí žaloby podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Městským soudem vydané usnesení o odmítnutí žaloby je tedy nezákonné. Stěžovatelka dále v kasační stížnosti uvedla řadu argumentů na podporu svého tvrzení, že informace požadovaná

pokračování

osobou zúčastněnou na řízení je jejím obchodním tajemstvím, že jejím poskytnutím třetí osobě, potažmo uveřejněním, by došlo k porušení jejích práv k tomuto obchodnímu tajemství a že napadené správní rozhodnutí je nezákonné. Z uvedených důvodů proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že se ztotožňuje s výrokem městského soudu uvedeným v napadeném usnesení. Na druhé straně však městský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že napadeným rozhodnutím dosud nedošlo k pravomocnému ukončení správního řízení o žádosti žadatele a není tedy a priori vyloučena možnost, aby se stěžovatelka po vydání žalobou napadeného rozhodnutí domáhala postavení účastníka řízení přímo u ministerstva jako prvoinstančního správního orgánu. Zde musí dát ministerstvo za pravdu stěžovatce, která poukazuje na to, že městský soud pominul zásadní skutečnost, že na kladné rozhodnutí o poskytnutí informací se nevztahují předpisy o správním řízení. S ohledem na specifickou povahu zákona o svobodném přístupu k informacím, kterým se realizuje právo na informace garantované čl. 17 Listiny základních práv a svobod, povinný subjekt poskytne informace žadateli, aniž by o tom vydával formalizované rozhodnutí či musel nejprve o podané žádosti o informace uvědomovat všechny potenciálně dotčené subjekty jako účastníky řízení. Zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje především vztahy mezi žadatelem a povinným subjektem. Pouze v případě, když povinný subjekt žádosti nevyhoví a vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti, se podle ust. § 20 odst. 4 citovaného zákona použijí ustanovení správního řádu. Podle názoru stěžovatelky by kromě žadatele měl být účastníkem řízení i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech. Není však zřejmé, jak by mohla být rozhodnutím o odepření poskytnutí informací dotčena ve svých právech nebo povinnostech stěžovatelka. Ledaže by s rozhodnutím o odmítnutí žádosti nesouhlasila a poněkud paradoxně sama trvala na tom, aby byly informace žadateli poskytnuty. Taková vůle však ze žádného stěžovatelčina vyjádření nikdy nevyplývala, ba právě naopak. Ministerstvo souhlasí se stěžovatelkou v tom, že jí v případě, kdy povinný subjekt poskytne žadateli informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, zákon neumožňuje žádnou adekvátní procesní obranu. Napadené rozhodnutí ministra dopravy je konečným, pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Ministerstvo trvá na tom, že rozhodnutí ministra dopravy je rozhodnutím zákonem a vydaným ve veřejném zájmu. V případě námitek stěžovatelky zpochybňujících oprávněnost poskytnutí informací žadateli, který je jeho konkurentem v oblasti osobní drážní dopravy, a to s ohledem na ochranu obchodního tajemství stěžovatelky a možné narušení hospodářské soutěže, ministerstvo odkázalo na argumentaci uvedenou v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ministerstvo dále vyjádřilo nesouhlas se stížní námitkou, že napadené rozhodnutí je nezákonné rovněž z toho důvodu, že bylo porušeno stěžovatelčino právo být účastníkem správního řízení, o kterém se dozvěděla až poté, co bylo vydáno napadené rozhodnutí ministra. Stěžovatelka nemohla být účastníkem řízení, protože v opačném případě by byl zcela popřen smysl a účel zákona o svobodném přístupu k informacím. Jak vyplývá i z dikce ust. § 20 odst. 4 tohoto zákona, pokud tento zákon nestanoví jinak, ustanovení správního řádu se použijí pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti i pro odvolací řízení. Jak je z této dikce patrné, správní řád se tedy použije nikoliv pro řízení o odmítnutí žádosti, nýbrž pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Zákonodárce v tomto případě zřejmě neměl na mysli zahajování a vedení správního řízení o odmítnutí

žádosti, ale pouze aplikaci správního řádu z hlediska formálních a obsahových požadavků na rozhodnutí o odmítnutí žádosti. O tom svědčí i závěr v ust. § 20 odst. 4 citovaného zákona, v němž po taxativním výčtu ustanovení správního řádu, k jejichž použití při postupu podle tohoto zákona je uvedeno, že „v ostatním se správní řád nepoužije.“ Účastenství stěžovatelky v případě rozhodnutí o odmítnutí žádosti by kromě toho nemohlo být založeno s odkazem na ust. § 27 odst. 2 správního řádu i z toho důvodu, že není vůbec zřejmé, jak by mohla být tímto negativním rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech a povinnostech. Okruh účastníků odvolacího řízení je pak správním řádem vymezen totožně jako v I. stupni, tj. všichni účastníci, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat. S ohledem na výše uvedené ministerstvo navrhlo, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti polemizovala s tvrzením stěžovatelky, že požadovaná informace je jejím obchodním tajemstvím. Podle jejího názoru ministr v napadeném rozhodnutí správně aplikoval test proporcionality a dospěl ke správnému závěru, že v daném případě převažuje veřejný zájem na zveřejnění požadovaných informací. Stěžovatelka byla o žádosti osoby zúčastněné na řízení informována a ministerstvo ji vyzvalo k vyjádření se k předmětné žádosti, což učinila. Stěžovatelka tedy měla možnost sdělit v rámci vyřizování žádosti o poskytnutí informací své stanovisko a ministerstvo své rozhodnutí vydalo po zvážení jak žádosti osoby zúčastněné na řízení, tak tvrzení stěžovatelky. V tomto ohledu nebyla stěžovatelka nijak zkrácena na svých právech. Osoba zúčastněná na řízení proto navrhla, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud v první řadě předepisuje, že v případě, že je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatelku v úvahu pouze stížní důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat, zda rozhodnutí městského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem. Jestliže tedy městský soud žalobu odmítl, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby. Nemůže se však zabývat námitkami týkajícími se merita, tedy toho, zda správní rozhodnutí je zákonné či nikoli (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80, dostupný na www.nssoud.cz).

V daném případě městský soud odmítl žalobu jako nepřípustnou s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2011 - 111 (správně 2 As 37/2007 - 111 – pozn. NSS), kde tento soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu II. stupně, kterým je zrušeno rozhodnutí stupně I. a věc je vrácena prvostupňovému správnímu orgánu k dalšímu řízení, nemůže být přezkoumáno ve správním soudnictví. Městský soud argumentoval zejména tím, že napadené správní rozhodnutí neznámá pravomocné ukončení správního řízení a nedochází jím proto

pokračování

k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení žádných práv a povinností stěžovatelky, a že k tvrzenému zásahu do práv stěžovatelky na ochranu jejího obchodního tajemství může dojít až na základě dalšího postupu ministerstva a teprve proti němu musí stěžovatelka případně využít adekvátní procesní obranu u správního soudu.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze právní závěr obsažený ve výše uvedeném judikátu aplikovat v právní věci stěžovatelky, neboť se jedná o odlišnou situaci. Ve věci vedené pod sp. zn. 2 As 37/2007 byla podána žaloba proti rozhodnutí odvolacího orgánu, který zrušil rozhodnutí stavebního úřadu, jímž byla dodatečně povolena stavba rodinného domu. Takové rozhodnutí správního orgánu II. stupně skutečně není rozhodnutím, jímž by byla ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. přímo zakládána, rušena, měněna nebo závazně určována práva žalobců, neboť takovým rozhodnutím bude až konečné rozhodnutí ve věci, které bude nutně ve stavebním řízení následovat. V nyní posuzovaném případě je ale situace zásadně odlišná, protože, jak správně namítá stěžovatelka, podle zákona o svobodném přístupu k informacím se na kladné rozhodnutí o poskytnutí informací nevztahují předpisy o správním řízení. V praxi to znamená, že ministerstvo, které je napadeným správním rozhodnutím zavázáno informaci poskytnout, žádné správní řízení nepovede a nebude vydávat žádné rozhodnutí, proti němuž by bylo možno se bránit, ale přímo informaci poskytne. V takovém případě nebude již stěžovatelka aktivně legitimována k podání žaloby podle ust. § 65 s. ř. s., ale měla by pouze možnost podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. S ohledem na to, že stěžovatelka považuje předmětné informace za své obchodní tajemství, nebude však mít v okamžiku poskytnutí těchto informací povinným subjektem takto podaná žaloba pro stěžovatelku zřejmě již žádný praktický význam. Důvody nepřípustnosti žaloby podané stěžovatelkou, které uvedl městský soud v napadeném usnesení, tedy nemůžou obstát. Městský soud proto musí znovu posoudit přípustnost žaloby a pokud by dospěl k závěru o její přípustnosti, musí napadené rozhodnutí meritorně přezkoumat.

Z výše uvedeného důvodu proto Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 11. října 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu