



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **ThDr. K. K.**, zast. Mgr. Robertem Cholenským, advokátem, se sídlem Bolzanova 461/5, Brno, proti žalovanému: **Lesy České republiky, s. p.**, se sídlem Přemyslova 1106, Hradec Králové, zast. Mgr. Jakubem Kotrbou, advokátem, se sídlem Těšnov 1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 6. 2013, č. j. 31 A 8/2013 – 45,

t a k t o :

- I. Výrok II. rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 6. 2013, č. j. 31 A 8/2013 – 45, **se ruší**, ve zbytku **se kasační stížnost zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2012, č. j. LCR099/14/001139/2012, sp. zn. LCR046827/2012 (dále jen „napadené rozhodnutí“), potvrdilo postup Lesů České republiky, s.p., ve věci žádosti žalobkyně ze dne 14. 10. 2012, doručené dne 16. 10. 2012, o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), spočívající in concreto v poskytnutí kopie smlouvy mezi Lesy ČR, s.p. a společností Mexx Clanroy, uzavřené na dražby nemovitostí (dále jen „smlouva na dražby nemovitostí“), na který podala žalobkyně stížnost. V odůvodnění napadeného rozhodnutí

žalovaný uvedl, že odvolání žalobkyně považoval za stížnost ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, protože její žádost byla vyřízena neformálním dopisem ze dne 31. 10. 2012. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 118/2002, podle nějž mohl žalobkyni poskytnout pouze informace o smlouvě, nikoli samotnou smlouvu nebo její kopii, na čemž trvala žalobkyně. Informací, kterou může žalovaný poskytnout, je v souladu s ustanovením § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím pouze obsah, nikoli podkladový materiál, na němž je takový obsah zaznamenán, tudíž bylo postupováno správně, pokud byl žalobkyni sdělen obsah smlouvy na dražby nemovitostí. Na celistvosti poskytnuté informace nemá vliv podkladový materiál, ale to, zda byl vyjádřen obsah požadované informace.

[2] Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí brojila žalobou ze dne 5. 2. 2013, v níž tvrdila, že judikatura správních soudů vyřešila otázku oprávněnosti její žádosti, jíž se domáhala poskytnutí smlouvy na dražby nemovitostí, a dovolávala se rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008 – 67, na který odkazovala již ve svém odvolání. Pokud by soud dospěl k závěru, že příписy žalovaného a jeho ekonomického ředitele představují rozhodnutí v materiálním smyslu, je na místě tyto akty zrušit a uložit žalovanému poskytnout žalobkyni požadovanou informaci, tj. kopii smlouvy na dražby nemovitostí.

[3] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 4. 4. 2013, v němž především namítal, že žaloba je neprojednatelná, protože neobsahuje ani jeden žalobní bod ve smyslu ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), protože žalobkyně odkázala pouze na rozsudek Nejvyššího správního soudu a neuvedla žádné skutkové důvody, na základě nichž považuje výrok správního rozhodnutí za nezákonný či nicotný. Co se týče právních důvodů, žalobkyně se dovolávala pouze rozsudku Nejvyššího správního soudu, aniž by blíže uvedla, které jeho závěry jsou použitelné na daný případ. Jakýkoli odkaz na soudní rozhodnutí dle žalovaného ale nemůže žalobkyni zprostit její povinnosti uvést řádnou žalobní argumentaci. Za dané procesní situace ani nemůže dojít k rozšíření žalobních bodů, protože tomu brání uplynutí dvouměsíční lhůty. Žalovaný připustil, že se soud může zabývat otázkou nicotnosti správních rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, ale dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí není nicotné. Žalovaný v neposlední řadě nesouhlasil s *petitem* žaloby, podle něhož by mu soud měl uložit poskytnout požadovanou informaci (kopii smlouvy na dražby nemovitostí), protože ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, jehož se dovolává žalobkyně, míří pouze na rozhodnutí o odvolání, kdežto žalovaný rozhodl o stížnosti.

[4] V replice ze dne 13. 5. 2013 žalobkyně poukázala na to, že ve své žalobě popsala všechny rozhodné skutečnosti, které dokládají, že postup žalovaného je v přímém rozporu s rozhodovací praxí správních soudů, což považuje za zcela jasnou a srozumitelnou žalobní argumentaci. *Petit* žaloby je podle žalobkyně rovněž v souladu s § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, a to pokud soud dospěje k závěru, že žalovaný nesprávně rozhodoval o stížnosti, ačkoli měl rozhodovat o odvolání žalobkyně.

[5] Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 18. 6. 2013, č. j. 31 A 8/2013 – 45, zrušil napadené rozhodnutí a uložil žalovanému, aby žalobkyni do 15 dnů od právní moci

pokračování

tohoto rozsudku poskytl kopii smlouvy požadované v její žádosti ze dne 14. října 2012, a to „smlouvy mezi Lesy ČR, s.p., a společností Mexx Clanroy, uzavřené na dražby nemovitostí“. V odůvodnění uvedl, že postup žalovaného nebyl správný, neboť je v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 Afs 17/2008 – 67, neboť v dané věci nastala obdobná situace, protože žalobkyně požadovala poskytnutí kopie smlouvy o dražbě nemovitostí. Závěrem tohoto rozsudku žalovaný zjevně nedostál, pokud žalobkyni poskytl pouze výtah z této smlouvy. Žalovaný se nemohl dovolávat rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 A 118/2002 – 37, neboť ten byl následným rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 17/2008 překonán v tom směru, že nelze poskytnout originál listiny, ale že je možné vydat kopii, která bude obsahově odpovídat originálu s výjimkou např. obchodního tajemství. Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba byla projednatelná, protože obsahovala zákonem požadované náležitosti.

[6] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 6. 2013, č. j. 31 A 8/2013 – 45, podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Kasační stížnost podal z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. Stěžovatel byl přesvědčen, že žaloba musí obsahovat žalobní body, ze kterých má být patrné, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů považuje žalobkyně napadené výroky správního rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. V posuzované věci ale žalobkyně řádné žalobní body neuvedla; skutkové odůvodnění zcela chybí a právní důvody nahradila odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu, aniž by toto blížeji odůvodnila a vysvětlila. S ohledem na uplynutí dvouměsíční lhůty pro uvedení žalobních bodů dovozoval stěžovatel, že žalobkyně svou žalobu nemohla rozšířit následnými podáními, ani u jednání soudu. Ačkoli se soud mohl nad rámec žalobních bodů zabývat otázkou nicotnosti, v napadeném rozsudku nedospěl k závěru, že by napadené rozhodnutí bylo nicotné. Pokud soud projednával věc nad rámec žalobních bodů, které nebyly uvedeny, došlo k vadě řízení spočívající v porušení dispoziční zásady. Stěžovatel trval na tom, že soud mu nemohl uložit poskytnout žalobkyni kopii smlouvy o dražbě nemovitostí, protože ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím upravuje pouze situace, kdy bylo rozhodováno o odvolání, nikoli o stížnosti, jako v tomto případě. Soud se nadto s totožnou námitkou stěžovatele uplatněnou v průběhu řízení před krajským soudem nijak nevypořádal, čímž zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

[7] Žalobkyně se ke kasační stížnosti vyjádřila podáním ze dne 25. 7. 2013, v níž tvrdila, že její žaloba obsahovala všechny zákonem předepsané náležitosti a byla projednatelná. Skutkové odůvodnění bylo obsaženo v čl. I žaloby, v čl. II pak žalobkyně popsala svou právní argumentaci odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která řešila podle jejího názoru zcela identický případ. Krajský soud neshledal žalobu formálně vadnou a projednal ji. K namítané nezákonnosti výroku II. napadeného rozsudku, jímž byla stěžovateli uložena povinnost poskytnout žalobkyni kopii smlouvy na dražby nemovitostí, žalobkyně odkazuje na ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, z něž dovozuje zákonný podklad pro takový výrok soudu. Žalobkyně nad rámec argumentace ke kasační stížnosti stěžovatelky uvedla, že podle jejího názoru nemělo být její žalobě vyhověno, protože napadené rozhodnutí nemělo být vyhodnoceno jako rozhodnutí o žádosti o informace v materiálním smyslu, ale mělo být

kladně rozhodnuto o její žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu, která ale byla nesprávně zamítnuta rozsudkem krajského soudu ze dne 18. 6. 2013, sp. zn. 31 A 7/2013. Žalobkyně se pozastavovala nad tím, že je v důsledku této soudní praxe nucena podávat dvě samostatné žaloby, tudíž dospívala k závěru, že správní soudy mají přistupovat k posouzení písemností jako rozhodnutí v materiálním smyslu podstatně zdrženlivěji, protože recentní přístup správních soudů fakticky žadatele o informace znevýhodňuje.

[8] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 1. 8. 2013, č. j. 4 As 116/2013 – 32, přiznal kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 6. 2013, č. j. 31 A 8/2013 – 45, odkladný účinek.

II. Posouzení kasační stížnosti

[9] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřípustnost.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové přezkoumal podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. Podle písm. c) cit. ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.“ Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

[12] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

[13] K otázce nepřezkoumatelnosti z hlediska nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), takto:

[14] „Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné,

pokračování

kteřé osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“

[15] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, pouze s jeho obsahem nesouhlasí, což nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho nesrozumitelnost. Dovolává-li se stěžovatel toho, že se krajský soud nevypořádal s jeho argumentací, že krajský soud nemůže rozhodnout podle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a uložit stěžovateli poskytnout smlouvu na dražby nemovitostí, Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se má vypořádat se žalobní argumentací. Správní orgán naopak svou argumentaci, jejíž správnost má krajský soud posoudit a s níž je správní soud povinen se vypořádat, musí vtělit do správního rozhodnutí. Nelze proto v daném případě aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 – 61, podle nějž „nevypořádá-li se krajský soud ve svém rozsudku, jímž vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, s námitkami žalovaného obsaženými ve vyjádření k žalobě, poruší tím § 36 odst. 1 s. ř. s.“, protože se jednalo o jiný typ soudního řízení, v němž správní orgán svou argumentaci může uvést teprve až ve vyjádření k žalobě. Byť v dané věci stěžovatel poukazoval na to, že nejsou splněny podmínky řízení, což se blíží situaci popsané ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, je na místě v souladu s právními závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25, zdrženlivost při stanovení nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, pokud lze právní názor krajského soudu z rozhodnutí seznat. Tak tomu je i v tomto případě, neboť krajský soud o uložení povinnosti vydat požadované informace rozhodl výrokiem II. napadeného rozsudku, a protože v závěru uvedl, že shledal podmínky pro uložení této povinnosti podle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Skutečnost, zda-li je tento závěr krajského soudu správný, nepředstavuje důvod pro zrušení rozsudku pro jeho nepřezkoumatelnost.

[16] Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožňuje s argumentací stěžovatele, že by žaloba ze dne 5. 2. 2013 byla neprojednatelná z důvodu, že neobsahuje žádný žalobní bod. Za situace, kdy skutková stránka mezi stranami nebyla zjevně sporná, naopak sporným bylo právní posouzení věci, stačilo, pokud žaloba obsahovala stručný popis geneze postupu stěžovatele ve věci žádosti žalobkyně o poskytnutí informací. Za situace, kdy po skutkové stránce byla věc jasná a nikým nezpochybňovaná, není možné po žalobkyni požadovat, aby uvedla skutkové důvody, na základě nichž považuje správní rozhodnutí za nezákonné, protože žádné takové nejsou. Přijetí argumentace stěžovatele ohledně nutnosti uvedení skutkových důvodů podané žaloby by vedlo k absurdním závěrům v podobě

nemožnosti soudního přezkumu správních rozhodnutí, kde by sporným bylo pouze právní posouzení věci správním orgánem, jako tomu bylo v posuzovaném případě. Případně by žalobci byli nuceni si skutkové důvody vymyslet, což Nejvyšší správní soud shledává rovněž absurdním.

[17] K formulaci právní argumentace jako součásti žalobního bodu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, podle kterého *„ve světle výše uvedeného se tedy rozšířený senát přiklonil k definici žalobního bodu provedené druhým senátem, podle něhož je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum. Bude-li žaloba podaná v zákonné lhůtě pro podání žaloby obsahovat žalobní bod (body) alespoň ve shora vymezené míře konkrétnosti, vznikne vždy krajskému soudu procesní povinnost postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s., tj. vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby tak, aby mohla být věcně projednána; v popsáném případě vada spočívá v nedostatečné specifikaci žalobního bodu. Odmítnout žalobu, jak to učinil městský soud, lze jen tehdy, když ve lhůtě pro podání žaloby žalobce nepředestřel žádný takový žalobní bod, popřípadě jen natolik nekonkrétní, že žalobu nebylo možno projednat, a žalobce na výzvu soudu tuto vadu ve stanovené lhůtě neodstranil.“*

[18] Nejvyšší správní soud v souladu s výše uvedeným rozsudkem rozšířeného senátu dospívá k závěru, že žaloba ze dne 5. 2. 2013 obsahuje žalobní bod ve velmi hrubých rysech, a to odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008 – 67. S ohledem na okolnosti případu, kdy stěžovatel žalobkyni poskytl pouze vybrané údaje ze smlouvy na dražby nemovitostí, ačkoli požadovala poskytnutí její kopie, přičemž žalobkyní citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu řešil zcela shodnou právní otázku a dospěl k příslušným závěrům, lze jednoznačně určit, jaká byla právní argumentace žalobkyně.

[19] Jinou otázkou zůstává, zda takto koncipovaná žaloba ze dne 5. 2. 2013 představuje řádnou ochranu práv a oprávněných zájmů žalobkyně ze strany jejího advokáta v souladu s ustanovením § 16 a násl. zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. Tato otázka však není předmětem tohoto řízení a mohla mít případně vliv na uložení povinnosti hradit náklady řízení. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že nekvalitně sepsaná žaloba, která de facto pouze odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu bez bližšího odůvodnění (kterou by byl schopen koncipovat kdokoli bez jakéhokoli právního vzdělání), byť je v souladu s výše uvedeným soudně projednatelná, nevytváří důvod, aby takovéto podání zakládalo právo na náhradu nákladů řízení, protože nepředstavuje důvodně vynaložený náklad. Nejvyšší správní soud v tomto směru poukazuje na to, že pokud by žalobkyně nebyla zastoupená advokátem a jestliže by po obsahové stránce podala zcela shodnou žalobu, nebyla by jí za takovéto podání přiznána

pokračování

náhrada nákladů. Zastoupení advokátem nemůže automaticky zakládat nárok na náhradu nákladů řízení, pokud takový advokát učiní zcela kusé podání, které pouze odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu – srov. přiměřeně nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 3344/12; nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12.

[20] K zákonnosti výroku II. napadeného rozsudku, jímž bylo stěžovatelce uloženo poskytnout žalobkyni kopii smlouvy na dražby nemovitostí, Nejvyšší správní soud uvádí následující:

[21] Podle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím „*při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.*“

[22] Podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím „*stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen "stížnost") může podat žadatel, kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí.*“

[23] K aplikaci ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 – 73, podle kterého „*existence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma, která je (legislativně málo šťastně) nepřímou novelou soudního řádu správního, a kterou je nutno použít v souladu se zásadou lex specialis namísto obecné úpravy soudního řádu správního, zavádí apelační prvek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní. Z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze zejména požadavek výlučně kasačního principu nijak dovodit. Ústavněprávní výbor Senátu namítl nekonceptnost řešení při projednávání návrhu novely, a Senát proto navrhl Poslanecké sněmovně vypustit z návrhu zákona ustanovení § 16 odst. 4. Poslanecká sněmovna návrh neakceptovala a zákon schválila v původní podobě. V současné době analyzované ustanovení tvoří platnou součást českého právního řádu; jako výjimku z obecně kasačního způsobu rozhodování správních soudů je však třeba vykládat jej restriktivně. Jednota a vnitřní nerozpornost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím nynější ustanovení § 16 odst. 4 neobsahoval. Bylo do návrhu zařazeno teprve v rámci pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně. Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovane, a to i po probraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním.*“

[24] V souladu s výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu, která aplikaci ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím uznala jako výjimku z pravidla (kasačního systému správního soudnictví), je na místě dovodit, že ustanovení §

16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je možné aplikovat pouze na rozhodnutí povinného subjektu o odvolání, a nikoli na další případy rozhodování povinného subjektu. Pokud tedy stěžovatel rozhodoval podle ustanovení § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž správnost tohoto postupu nebyla soudně napadena a Nejvyšší správní soud se k ní proto nemůže vyjadřovat, je na místě uzavřít, že krajský soud nemohl výrokem II. napadeného rozsudku uložit stěžovateli poskytnout žalobkyni kopii smlouvy na dražby nemovitostí, protože k tomu neměl pravomoc.

[25] Nejvyšší správní soud si je vědom, že ustanovení § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím dopadá na případy, kdy „o zbytku žádosti nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí“, a institut odvolání a na něj navazují pravomoc správního soudu rozhodnout apelačním způsobem (tj. uložit povinnému subjektu poskytnout informaci) se použije v případě prvostupňového rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Na druhou stranu je nutné uvést, že přes obdobné znění obou ustanovení (neboť se v obou ustanoveních hovoří o rozhodnutí o odmítnutí), dopadají na zcela jiné situace, protože v případě postupu podle ustanovení § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím a rozhodování o odvolání musí být vydáno prvostupňové rozhodnutí o odmítnutí žádosti, kdežto pro postup podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím je stanovena podmínka, že nebylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí. To znamená, že v prvním případě rozhodnutí o odmítnutí žádosti existuje, v druhém případě nikoli. Nelze rovněž odhlédnout od toho, že institut stížnosti a recentní znění ustanovení § 16 odst. 4 cit. zákona byl do zákona o svobodném přístupu k informacím vložen zákonem č. 61/2006 Sb. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce rozšířit možnosti apelačního zásahu správním soudem, jistě by tuto otázku výslovně citovanou novelou upravil. V opačném případě je nutné vycházet z principu, že výjimky (zde apelační princip rozhodovací správních soudů) je nutné vykládat restriktivně.

[26] Nejvyšší správní soud v neposlední řadě poukazuje na neslučitelnost výroků I. a II. napadeného rozsudku. Výrokem I. rozsudku bylo napadené rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Výrokem II. rozsudku bylo stěžovateli uloženo, aby kopii smlouvy na dražby nemovitostí žalobkyni poskytl. Nejvyššímu správnímu není zřejmé, jak by mohl stěžovatel oba výroky napadeného rozsudku zároveň splnit. Pokud by vedl další řízení, zpochybnil by tím výrok II. napadeného rozsudku, který mu ukládá poskytnout informace. Jestliže by informace poskytl v souladu s výrokem II. napadeného rozsudku, pozbylo by vedení jakéhokoli dalšího řízení smyslu, protože by nebylo o čem rozhodovat.

[27] Nejvyšší správní soud proto přistoupil pouze ke zrušení výroku II. napadeného rozsudku, protože je s ohledem na výše uvedené nezákonný. Nezrušil ale napadený rozsudek jako celek, protože krajský soud výrokem I. napadeného rozsudku správně zrušil napadené rozhodnutí stěžovatele; opačný přístup by nebyl podle názoru Nejvyššího správního soudu v souladu se zásadou hospodárnosti řízení, protože krajský soud by nemohl rozhodnout jinak, než napadené rozhodnutí stěžovatele jako nezákonné zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

pokračování

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové k závěru, že kasační stížnost je částečná důvodná, proto zrušil výrok II. napadeného rozsudku, ve zbytku kasační stížnost zamítl.

[29] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel byl ve věci úspěšný pouze z části, stejně jako žalobkyně, přičemž nelze určit, kdo byl procesně úspěšnější. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není na místě ani jedné ze stran přiznat právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 27. listopadu 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu