



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera 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, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **RegioJet, a. s.**, se sídlem nám. Svobody 86/17, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2015, č. j. 5 A 58/2013 – 81,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osobě zúčastněné na řízení **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále též stěžovatelka) a žalovaný mezi sebou uzavřeli dne 2. 12. 2009 smlouvu o závazku veřejné služby v drážní osobní dopravě ve veřejném zájmu na zajištění dopravních potřeb státu na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu pro

období 2018/19 (dále jen Smlouva). Dne 3. 1. 2013 poskytl žalovaný podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen zákon o svobodném přístupu k informacím), na základě žádosti konkurenta žalobkyně, společnosti RegioJet, a. s., informace ze Smlouvy, které mají podle žalobkyně povahu obchodního tajemství. Žalovaný přitom žalobkyni o úmyslu informace poskytnout neinformoval, ani jí neumožnil se k tomu vyjádřit, ačkoliv o přiznání postavení účastníka sama požádala přípisem ze dne 21. 12. 2012.

[2] Žalobkyně proto následně žalovanému dne 14. 1. 2013 zaslala žádost, v níž se domáhala přiznání postavení účastníka ve všech probíhajících i budoucích řízeních o poskytnutí informace, správních řízeních dle správního řádu nebo jiných řízeních, které se týkají práv a povinností žalobkyně ze Smlouvy, a současně požádala o neprodlené informování o zahájení takových řízení. Přípisem ze dne 12. 2. 2013, č. j. 317/2011-030-Z106/16 (dále jen vyjádření žalovaného), žalovaný žalobkyni sdělil, že považuje její žádost za nedůvodnou. Žalobkyně proti takovému postupu podala stížnost podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen s. ř.) k ministrovi dopravy. Tato stížnost byla shledána nedůvodnou, o čemž byla vyrozuměna přípisem ze dne 12. 3. 2013, č. j. 6/2013-040-S106/4.

[3] Proti postupu žalovaného brojila žalobkyně žalobou na ochranu před nezákonným zásahem u Městského soudu v Praze. Rozsudkem ze dne 10. 9. 2014, č. j. 5 A 58/2013 – 40, soud žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že zákon o svobodném přístupu k informacím chrání práva třetích osob taxativně stanovenými důvody pro odmítnutí žádosti. Z § 20 odst. 4 zákona plyne, že ustanovení správního řádu se použijí pouze na rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pro odvolací řízení, v řízení o stížnosti, pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení. V případě kladného vyřízení žádosti o poskytnutí informace nelze aplikovat správní řád, tedy ani jeho § 27 o účastenství. Výklad žalobkyně podle městského soudu směřuje proti smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Jím je umožnit veřejnosti dosáhnout rychlým a neformálním postupem získání žádaných informací.

[4] Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 As 189/2014 - 50 a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím mají osoby, jež by mohly být poskytnutím informace dotčeny, práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů (zejm. z § 4 s. ř.). Povinný subjekt jim v souladu s těmito zásadami musí v řízení o žádosti umožnit hájit jejich práva. Poskytne-li povinný informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby, může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.), nýbrž „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Žalovaný byl tedy dle Nejvyššího správního soudu povinen při vyřizování žádosti o informace komunikovat se stěžovatelkou jako s potenciálně dotčenou osobou a umožnit jí hájit její zájmy, které mohly být poskytnutím informace dotčeny. Stěžovatelka sice neměla nárok stát se „účastníkem“ řízení o žádosti, nicméně žalovaný s ní měl postupovat v úzké součinnosti. To platilo tím spíše, pokud stěžovatelka žalovaného sama požádala, aby byla

informována o žádostech o informace, které by mohly do jejích práv zasahovat a aby měla možnost se k nim vyjadřovat.

II. Další řízení před městským soudem

[5] V návaznosti na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu umožnil městský soud stěžovatelce upravit žalobní petit. Stěžovatelka ponechala beze změny bod I., kterým se domáhala konstatování, že „žalovaný vydáním vyjádření k žádosti o přiznání postavení účastníka v řízení ze dne 12. 2. 2013 nezákonně zasáhl do práv žalobce“. Bod II. poté upravila tak, aby zněl: „žalovanému se zakazuje, a to i nadále do budoucna, tímto způsobem zasahovat nezákonně do práv žalobce. Žalovaný je povinen informovat žalobce o všech probíhajících i budoucích řízeních vedených žalovaným, která se týkají smlouvy o závazku veřejné služby v drážní osobní dopravě ve veřejném zájmu na zajištění dopravních potřeb státu na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu pro období 2018/19, uzavřené mezi žalobcem a žalovaným dne 2. 12. 2009, a poskytnout žalobci další práva a povinnosti ve smyslu základních zásad správního řádu, tj. zejména umožnit žalobci se k věci vyjádřit a toho, že zpraví žalobce o výsledku takového řízení a umožnit žalobci právo účastníka řízení taková práva účastníka řízení uplatňovat, a to zejména v řízení dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dle správního řádu, jakož i dle jiných zvláštních předpisů.“

[6] Městský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že písemným vyjádřením právního názoru, poté co dle žalobního tvrzení již dne 3. 1. 2013 žalovaný poskytl na základě žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím požadovanou informaci třetí osobě, nemohlo dojít k nezákonnému zásahu do práv žalobkyně. K takovému zásahu do práv došlo tím, že informace byla poskytnuta bez součinnosti se žalobkyní, pokud se tak stalo.

[7] Ačkoliv měla žalobkyně možnost upravit svůj žalobní návrh v souladu se zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu, ponechala jeho první bod beze změny. Nespecifikovala, která část vyjádření žalovaného měla zasáhnout do jejích práv. Domáhala se deklarace, že vyjádření jako celek do jejích práv takto zasáhlo. Takovému návrhu nelze vyhovět, neboť samotným vyjádřením a už vůbec ne celým tímto vyjádřením, představujícím právní názor žalovaného, nemohlo být nezákonně zasaženo do práv žalobkyně. K nezákonnému zásahu mohlo dojít faktickým jednáním žalovaného v souladu s jeho nesprávným právním názorem, takové jednání žalovaného však žalobkyně přesně nespecifikovala a nedomáhala se deklaratorního výroku o tom, že konkrétní jednání žalovaného bylo nezákonným zásahem.

III. Kasační stížnost

[8] Žalobkyně napadla rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“)]. Přípustnost kasační stížnosti spadá ve

skutečnosti, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 113 odst. 3 písm. a) s. ř. s.].

[9] Nejvyšší správní soud dle ní jednoznačně uznal pochybení na straně žalovaného, a to implicitně i v případných budoucích žádostech. Městský soud nesprávně aplikoval § 87 s. ř. s., neboť je nepochybné, že postup žalovaného proti stěžovateli nebyl rozhodnutím ve smyslu s. ř., ani se nejednalo o nečinnost žalovaného. Muselo jít o zásah správního orgánu, přičemž otázka jeho zákonnosti již byla autoritativně rozhodnuta Nejvyšším správním soudem tak, že byl nezákonným. Skutečnost, že vyjádření žalovaného představuje jeho právní názor, neznamená, že se nemůže jednat o nezákonný zásah, jelikož podle tohoto nezákonného názoru žalovaný postupoval. Již samotné vyjádření vyloučilo žalobkyni z účastenství, resp. „quasiúčastenství“ ve věci. Tvrzení městského soudu, že právním názorem žalovaného nemohlo být zasaženo do práv žalobkyně, jelikož informace byly poskytnuty již 3. 1. 2013, nemůže obstát, jelikož žalobkyně se nedomáhala účasti v řízení o informaci, která byla poskytnuta 3. 1. 2013, ale ve všech probíhajících a budoucích jednáních.

[10] Závěr městského soudu o tom, že otázku účastenství při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím jednoznačně vyřešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, jehož rozhodnutím jsou nyní vázány jak soudy, tak i správní orgány, nelze přijmout. Závazný je pro žalovaného jako správní orgán vždy pouze výrok rozhodnutí soudu a nikoliv jeho odůvodnění, jak jednoznačně vyplývá z § 54 odst. 6 s. ř. s. V tomto případě dokonce v jiné věci. V českém právním prostředí neexistuje soudcovská novotvorba a vždy se jedná pouze o právní nárok, který není bezprostředně vymahatelný, resp. je vymahatelný až před orgány moci soudní.

IV. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s výrokem rozsudku městského soudu i s právním názorem obsaženým v odůvodnění rozhodnutí.

[12] Žalobní petit, jímž stěžovatelka žádá o vydání konstitutivního rozhodnutí o uložení povinnosti žalovanému, je i po přeformulování zcela nekonkrétní a jdoucí nad rámec závěrů Nejvyššího správního soudu. Městský soud musel žalobu s takto formulovaným petitem jednoznačně zamítnout. Je nonsens, aby soud direktivně stanovil, že stěžovatelka je automaticky účastníkem, resp. „quasiúčastníkem“ blíže nedefinovaných, současných i budoucích řízení v případě, že se nějakým způsobem týkají Smlouvy.

[13] Stěžovatelka měla de facto i před poskytnutím požadovaných informací možnost hájit své zájmy. K dispozici měla dokonce stanovisko zpravodaje rozkladové komise a k věci poskytnutí informací se písemně vyjádřila ještě před tím, než ministr dopravy o poskytnutí informací rozhodl. Žalovaný toto vyjádření reflektoval a vyvodil z něho eventuálně důsledky pro svůj další postup.

[14] Po jednoznačném vyřešení otázky účastenství při poskytování informací rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu postupuje žalovaný jako povinný subjekt zcela v duchu těchto závěrů. V tomto směru byla rovněž upravena metodika Ministerstva vnitra, které je gestorem zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný takto vyrozumívá i stěžovatelku, již jako potenciálně dotčenou osobu informuje o všech podaných žádostech o informace, jimiž mohou být dotčena její práva, tedy nejen o těch žádostech, které se týkají smlouvy. Je tedy zřejmé, že nehrozí ani opakování zásahu ve smyslu § 82 odst. 2 s. ř. s.

[15] Osoba zúčastněná na řízení se ztotožnila s vyjádřením žalovaného a navrhla soudu kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[17] K přípustnosti kasační stížnosti soud uvádí, že podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. *je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.* Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je nutno v souladu s ustálenou judikaturou interpretovat tak, že brání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se v řízení o opakované kasační stížnosti za nezměněného skutkového a právního stavu vyjadřoval k námitkám, které ve svém dřívějším rozsudku označil za nedůvodné, neboť také tímto závěrem svého předchozího rozsudku v dané věci je vázán. V opakované kasační stížnosti může účastník řízení napadnout jediné nesprávnou realizaci závazného právního názoru či pokynu a závěry z ní vyplývající, případně zpochybnit otázky, které nemohly být předmětem první kasační stížnosti [srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, publikované pod č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 28 nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 136/05 ze dne 8. 6. 2005 (N 119/37 SbNU 519)].

[18] Nejvyšší správní soud v předcházejícím řízení posuzoval toliko otázkou povahy možné účasti stěžovatelky při poskytování informací, jež se jí týkají, třetí osobě. Charakterem samotného vyjádření žalovaného se v návaznosti na tuto otázku nezabýval. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka i po zrušení původního rozsudku městského soudu nadále brojila žalobou proti tomuto vyjádření (nikoliv proti samotnému poskytnutí informace), bylo právě jeho posouzení městským soudem klíčové pro konečné rozhodnutí ve věci. Z toho důvodu Nejvyšší správní soud vyhodnotil námitku jako přípustnou.

[19] Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil Nejvyšší správní soud v mezích této námitky a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost není důvodná.

[20] Stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah do svých práv ve vyjádření žalovaného, resp. v právním názoru v něm formulovaném. Tento svůj názor zdůvodňuje skutečností, že žalovaný ve vztahu k ní poté podle takto vyjádřeného názoru postupuje.

[21] Možnost obrany proti nezákonnému zásahu je zakotvena v § 82 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení se každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[22] Citované ustanovení vyžaduje, aby zásah správního orgánu žalobce přímo zkrátil na jeho právech. Z toho je zřejmé, že zásah se musí nějakým způsobem negativně projevit v právní sféře žalobce – úvahy, myšlenky či vnitřní posouzení určité situace správním orgánem nemůže být samo o sobě zásahem, pokud jeho dopad žalobce nepocítil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 50).

[23] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že písemným vyjádřením právního názoru nedošlo k nezákonnému zásahu do práv stěžovatelky. Sám se ostatně v minulosti opakovaně vyjádřil k charakteru různých přípisů a vyjádření z hlediska toho, zda mohou představovat nezákonný zásah, vždy s výsledkem, že zásahem není samotný přípis, ale až konání (resp. nekonání) žalovaného (srov. rozsudek ze dne 30. 4. 2014, č. j. 9 Aps 18/2013, rozsudek ze dne 23. 5. 2013, č. j. 1 Aps 4/2013 - 53, či zmíněný rozsudek č. j. 1 Afs 60/2014 - 48).

[24] V souladu s touto judikaturou a ve shodě se závěrem městského soudu lze uzavřít, že ani vyjádření žalovaného v nyní projednávané věci nelze považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Ostatně i ve svém předchozím rozsudku ve věci Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„poskytnutí informace podle okolností může být zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení.(...) Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby, může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou.“* Pokud je tedy poskytnutí informací nezákonné, může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou.

[25] Ani po bližším posouzení charakteru vyjádření žalovaného nemá Nejvyšší správní soud důvod přehodnotit tento svůj právní závěr. Stěžovatelka měla navíc prostor, aby po zrušení rozsudku městského soudu svůj žalobní petit upravila v souladu se zrušujícím rozsudkem. Nadále se dožadovala ochrany před nezákonným zásahem, který spatřovala ve vyjádření žalovaného. To však do jejích práv nezasahuje, námitka tedy není důvodná.

[26] Stěžovatelka v závěru své kasační stížnosti upozornila na skutečnost, že pro žalovaného je závazný vždy pouze výrok rozhodnutí, nikoliv jeho odůvodnění. Proto dle ní nelze souhlasit s městským soudem, že otázku účastenství při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím jednoznačně vyřešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již zmiňovaném rozsudku č. j. 8 As 55/2012 - 62.

[27] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že jeho úkolem je nejen rozhodovat v konkrétních věcech, ale i sjednocovat judikaturu, praxi správních soudů a také praxi správních orgánů prostřednictvím jednotlivých rozhodnutí. Nelze samozřejmě tvrdit, že některé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyřeší svou existencí veškeré obdobné případy v budoucnosti. Avšak postupu správního orgánu či krajského soudu, který by byl s takovým rozhodnutím v rozporu, aniž by k tomu byly dány relevantní důvody, se bude moci ten, do jehož práv jím bude zasaženo, účinně bránit. V případě nezákonného zásahu spočívajícím ve skutečnosti, že při poskytování informace nebylo postupováno v souladu s osobou, která mohla být poskytnutím dotčena, je účinnou obranou žaloba proti nezákonnému zásahu spočívajícím v poskytnutí této informace. I kdyby bylo tedy stěžovatelčino tvrzení o nezávažnosti odůvodnění soudního rozhodnutí pravdivé, nic to nezmění na skutečnosti, že ve věci brojí zásahovou žalobou proti vyjádření, které zásahem není, což je důvodem pro zamítnutí její kasační stížnosti.

VI. Závěr a náklady řízení

[28] Kasační stížnost žalobkyně nebyla shledána důvodnou; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. prosince 2015

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu