



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Mgr. V. Ch.**, zastoupena Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Centrum Palmovka, a. s.**, se sídlem Zenklova 1/35, Praha 8, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2015, čj. 3 A 85/2014 – 73,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2015, čj. 3 A 85/2014 - 73, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala žalovaného dne 26. 2. 2014 o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný reagoval přípisem ze dne 20. 3. 2014, ve kterém žalobkyni sdělil, že není povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 uvedeného zákona, a proto jí nemůže informace poskytnout. Žalobkyně následně podala odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, na které reagoval žalovaný přípisem ze dne 19. 5. 2014, v němž v souvislosti s žádostí o informace odkázal na dokumenty založené ve sbírce listin obchodního rejstříku.

[2] Dne 9. 7. 2014 podala žalobkyně k městskému soudu žalobu proti přípisu žalovaného ze dne 19. 5. 2014, který si vyhodnotila jako rozhodnutí o zamítnutí jejího odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací. Žalobkyně

podrobně vysvětlila, proč se domnívá, že obě uvedené odpovědi žalovaného jsou rozhodnutími v materiálním smyslu s ohledem na jejich obsah a účinky, byť nesplňují náležitosti kladené na rozhodnutí v § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Žalovaný je podle žalobkyně povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jeho rozhodnutí o odmítnutí žádosti je nezákonné, neboť jak žalovaný, tak jeho představenstvo odmítli žalobkyni poskytnout požadované informace v rozporu se zákonem.

[3] Městský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou. S ohledem na obsah žaloby dovodil, že se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Soud ze správního spisu zjistil, že žalovaný dne 8. 8. 2014 zaslal žalobkyni další sdělení, ve kterém uvedl, že žádané informace jsou dostupné ve veřejných zdrojích a k jednotlivým dotazům žalobkyně konkretizoval, z jakých zdrojů lze požadované informace získat, případně k nim uvedl doplňující informace. Toto sdělení bylo žalobkyni řádně odesláno dne 21. 8. 2014. Jelikož zásilka nebyla řádně vyzvednuta, byla odeslána znovu dne 2. 10. 2014; ani v tomto případě vyzvednuta nebyla. Soud dospěl k závěru, že žalovaný dodal žalobkyni ke všem bodům žádosti požadované informace. Nedoručení uvedeného sdělení bylo způsobeno nedostatkem součinnosti na straně žalobkyně, která změnila příjmení a oproti údajům uváděným žalovanému i adresu. Žalovaný přitom vyvinul dostatečnou snahu pro splnění svých povinností dle zákona o svobodném přístupu k informacím, a žádost žalobkyně tudíž byla zcela vyřízena.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a nepřezkoumatelnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2014 zrušil.

[5] Nejprve stěžovatelka namítla, že městský soud nesprávně posoudil její žalobu jako žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, i když přímo v ní uvedla, že se jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozsudek městského soudu je také nepřezkoumatelný, protože soud neuvedl, proč žalobu – v rozporu s tvrzením stěžovatelky – nekvalifikoval jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.

[6] Nezákonnost rozsudku spatřovala stěžovatelka v nesprávném posouzení otázky, zda její žádost o poskytnutí informací byla vyřízena zcela či nikoliv. Soud se vůbec nezaobíral tím, jestli odpovědi obsažené ve sdělení ze dne 19. 5. 2014 včetně odkazů na již zveřejněné informace odpovídají požadovaným informacím.

[7] Stěžovatelka dále poznamenala, že sdělení žalovaného ze dne 8. 8. 2014 se nikdy nedostalo do její právní sféry a ani ze soudního spisu nebylo možno zjistit jeho úplný obsah. Obšírně vysvětlila také okolnosti změny svého příjmení a trvalého pobytu a zdůraznila, že v písemnostech adresovaných žalovanému uvedla i svou novou adresu a

navíc také e-mailovou adresu a datovou schránku. Soud dále nesprávně posoudil právní otázku o dodatečném plnění žalovaného. Poslední sdělení bylo vyhotoveno až měsíc po podání žaloby, tedy v průběhu soudního řízení; toto sdělení bylo přidáno do soudního spisu bez vědomí stěžovatelky. Žalovaný ani nesdělil svůj záměr uspokojení stěžovatelky soudu dle § 62 odst. 1 s. ř. s. I kdyby soud dospěl k závěru, že stěžovatelce byly všechny informace poskytnuty, bylo namístě, aby určil, že žalovaný je povinen zaplatit stěžovatelce náhradu nákladů řízení.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, neboť soud dostatečně odůvodnil právní posouzení žaloby jako žaloby na ochranu proti nečinnosti a tuto svou úvahu nemusel blíže specifikovat. Stěžovatelka nesprávně označuje dopis žalovaného ze dne 19. 5. 2014 jako zamítnutí odvolání stěžovatelky a potvrzení rozhodnutí ze dne 20. 3. 2014. Těžko si lze představit, že dopis, kterým žalovaný odkazuje stěžovatelku na veřejně přístupné informace, je potvrzením původního stanoviska žalovaného o jeho nepříslušnosti jako povinné osoby. Dopis žalovaného ze dne 19. 5. 2014 lze považovat spíše za sdělení informace odkazem na zveřejněné informace v souladu s § 6 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Přestože tento dopis neobsahuje reakci na veškeré stěžovatelkou požadované informace, je zřejmý úmysl žalovaného, který stěžovatelce dne 8. 8. 2014 zaslal konkrétní vyjádření ke všem požadovaným informacím. Stěžovatelka případně měla využít instrumentu stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace, nikoliv podat žalobu proti rozhodnutí.

[9] S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[10] Stěžovatelka zaslala soudu dne 2. 2. 2016 repliku, ve které zopakovala své argumenty uvedené již v kasační stížnosti a reagovala na vyjádření žalovaného. Obsah tohoto podání však nebyl s ohledem na níže uvedený důvod zrušení napadeného rozsudku relevantní.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, kterou stěžovatelka spatřovala v tom, že se městský soud nedostatečně vypořádal s její žalobní argumentací, podle níž se jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatelka namítá, že městský soud její žalobu nesprávně překvalifikoval na žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného.

[14] Z judikatury vyplývá, že žalobu je třeba pro účely určení žalobního typu posuzovat podle jejího obsahu, a nikoliv podle toho, jak ji žalobce označil; pro soud je přitom

závazný její petit. Existuje-li však rozpor mezi obsahem žaloby a jejím petitem, případně je protichůdný již samotný petit, měl by tyto rozpory odstranit soud (srov. např. rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps 2/2009 – 197). Nejvyšší správní soud zároveň judikoval, že pokud úkon správního orgánu sice nemá formální znaky rozhodnutí, nicméně podle svého obsahu nepochybně představuje rozhodnutí v materiálním smyslu, chybí podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2009, čj. 4 Ans 3/2009 – 76).

[15] V projednávané věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žaloba stěžovatelky a její petit nejsou vnitřně rozporné. Sama stěžovatelka si byla dobře vědoma, že přípis, proti kterým brojí, nenaplní formální znaky rozhodnutí, obsáhle však vysvětlila, proč se dle jejího názoru jedná o rozhodnutí v materiálním smyslu. Těmito argumenty se ovšem městský soud nijak nezabýval, pouze v odůvodnění rozsudku uvedl, že „[s] ohledem na obsah žaloby, v němž je především vytýkána pasivita žalovaného ve vztahu k podanému odvolání, soud dovodil, že se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu“. S tímto závěrem soudu nelze souhlasit, neboť z podání stěžovatelky je jasně seznatelné, že brojila proti neposkytnutí požadovaných informací, resp. proti nedostatečnému vyřízení její žádosti. Z žaloby nevyplývá, že by se stěžovatelka bránila proti nečinnosti žalovaného, naopak žádala, aby bylo přezkoumáno, jakým způsobem byla její žádost vyřízena, neboť dle jejího názoru žalovaný reagoval zcela nedostatečně (pouze odkázal na dokumenty ve sbírce listin obchodního rejstříku, které však v době jeho odpovědi nebyly zveřejněny) a *de facto* tak odmítl požadované informace poskytnout. Pokud i přesto dospěl soud k závěru, že je žalobu třeba kvalifikovat jako žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, bylo by přinejmenším namístě, aby tento svůj závěr dostatečně argumentačně podložil. To však městský soud neučinil. Z tohoto hlediska je tak nutno považovat rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí, neboť z něj není zřejmé, proč soud považoval žalobní tvrzení stěžovatelky ohledně existence rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. za nesprávné (k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí viz např. rozsudek NSS ze dne ze dne 24. 6. 2010, čj. 9 As 66/2009 – 46).

[16] V dalším řízení se tedy městský soud bude muset zabývat žalobními námitkami, ve kterých stěžovatelka podrobně vysvětluje, proč podle ní jsou napadené úkony žalovaného rozhodnutími v materiálním smyslu a lze tedy proti nim podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.

[17] V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 65 odst. 1 s. ř. s. „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*“ Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pojem „rozhodnutí“ ve smyslu uvedeného ustanovení je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu (viz rozsudek NSS ze

dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005 – 107, publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS). Kasační soud dovodil, že i neformální přípis správního orgánu může z materiálního hlediska představovat rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008 – 104).

[18] Městský soud tedy bude muset posoudit, zda přípisy žalovaného, proti kterým stěžovatelka brojí, představují z materiálního hlediska rozhodnutí. Konkrétně zváží, zda by přípis ze dne 20. 3. 2014 bylo možno považovat za rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a jestli odpověď představenstva žalovaného ze dne 19. 4. 2014 lze kvalifikovat jako rozhodnutí o odvolání dle § 16 odst. 3 téhož zákona. Vezme přitom v úvahu, že žalovaný je akciovou společností, nikoliv „klasickým“ správním orgánem, a proto není namístě trvat na vysoké formální úrovni jeho rozhodnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Případnou absenci formálních znaků rozhodnutí totiž nelze přičítat k tíži stěžovatelky a znemožnit jí tak bránit se ve správním soudnictví úkonům, které by materiálně byly rozhodnutími.

[19] Pokud městský soud dospěje k závěru, že napadené úkony žalovaného jsou *de facto* rozhodnutími, přezkoumá rozhodnutí žalovaného o odvolání v souladu s § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. V opačném případě bude žalobu posuzovat jako žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s.

[20] Nad rámec nutného kasační soud podotýká, že městský soud postupoval nesprávně i za předpokladu, že by se opravdu jednalo o řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. V takovém případě totiž soud zkoumá, zda je správní orgán skutečně nečinný a pokud ano, uloží mu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení v přiměřené lhůtě (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). V projednávaném případě se městský soud domníval, že správní orgán odstranil svou nečinnost přípisem ze dne 8. 8. 2014; tento přípis však zároveň věcně přezkoumal a konstatoval, že žalovaný ke všem bodům žádosti dodal stěžovatelce požadované informace. Městský soud tak nepatřičně smíchal řízení na ochranu proti nečinnosti žalovaného a řízení proti rozhodnutí, pokud jednak posuzoval aktivitu žalovaného a jednak věcně přezkoumal jeho rozhodnutí. Ani tak ovšem nevyčerpal celý obsah žaloby, resp. nezabýval se dostatečně tím, zda stěžovatelce skutečně byly poskytnuty všechny požadované informace.

[21] Vzhledem k tomu, že soud shledal již první námitku stěžovatelky, tj. námitku týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, důvodnou, nebylo namístě, aby se zabýval dalšími kasačními námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[22] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.); v něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Městský soud posléze v rozhodnutí o návrhu ve věci samé rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 3. února 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu