



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **ČSAD Liberec, a.s.**, se sídlem České mládeže 594/33, Liberec, zastoupený Mgr. Ivanem Chytilým, advokátem se sídlem Maiselova 38/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2019, č. j. 15 A 134/2019 – 22,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2019, č. j. 15 A 134/2019 – 22, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Usnesením ze dne 31. 10. 2019, č. j. 15 A 134/2019 – 22, Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Ten měl spočívat v pokynu žalovaného vůči Krajskému úřadu Libereckého kraje (dále jen „*povinný subjekt*“), obsaženém v rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 8. 2019, č. j. MV-143716-34/ODK-2018, aby zvážil „[z]da na zpřístupnění požadovaných informací nepřevažuje veřejný zájem, k jehož posouzení se primárně jeví nezbytné provedení tzv. testu proporcionality (popř. testu veřejného zájmu, jak bývá někdy uváděno). Při tomto testu je třeba zohlednit kritéria vhodnosti a potřeby zásahu do práva na ochranu obchodního tajemství, jakož i porovnání závažnosti obou v kolizi stojících práv, tzn. ve vztahu k právu na informace a zájmu na transparentnosti hospodaření veřejné správy. Test proporcionality v posuzovaném případě znamená především zvážit, do jaké míry (v jakém rozsahu) v takto specifických podmínkách, tj. v situaci, kdy vlastníkem obchodního tajemství je veřejná instituce jakožto povinný subjekt dle InfZ, by bylo možné požadované informace

poskytnout, a jak závažně by mohlo jejich poskytnutí ovlivnit či dokonce ohrozit postavení společnosti ČSAD Liberec a.s. na trhu“ (dále jen „pokyn“).

[2] V odůvodnění usnesení městský soud uvedl, že advokát Mgr. J. H. (dále jen „žadatel“) požádal povinný subjekt o poskytnutí informací týkajících se koupě akcií emitovaných žalobcem. Součástí této žádosti byl také požadavek na poskytnutí „*veškerých podkladů, které byly předloženy Radě Libereckého kraje v souvislosti s koupí akcií emitovaných společností ČSAD Liberec, a.s.*“ Povinný subjekt žádost o poskytnutí informací částečně odmítl rozhodnutím ze dne 2. 7. 2019 (konkrétně v části týkající se Finální zprávy o výsledcích limitované právní prověrky žalobce a společnosti Autocentra Nord, a.s.; tento dokument je podle žalobce střežen obchodním tajemstvím). Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 26. 8. 2019 (viz odstavec [1] výše) k odvolání žadatele rozhodnutí povinného subjektu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

[3] Městský soud konstatoval, že žalobce spatřoval nezákonný zásah v tom, že žalovaný povinnému subjektu uložil povinnost provést test proporcionality, aby mohl žádost o poskytnutí informace posoudit. Proto podle žalobce stále hrozí, že povinný subjekt dokument (zprávu o výsledcích limitované právní prověrky - pozn. soudu) žadateli poskytne, a dojde tak k porušení práva na jeho obchodní tajemství. V okamžiku, kdy by obchodní tajemství bylo vyzraženo, by mohlo dojít ke změně konkurenčního prostředí a *de facto* i k likvidaci žalobce, který není schopen tuto skutečnost vždy ovlivnit. Podle žalobce je tedy pokyn žalovaného nezákonným zásahem ve smyslu § 82 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť ignoruje doslovnou dikci § 9 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „*informační zákon*“).

[4] Městský soud dovodil, že k tvrzenému nezákonnému zásahu nedošlo, neboť v době podání žaloby nebylo rozhodnuto o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu ze dne 2. 7. 2019. V této souvislosti městský soud citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2016, č. j. 8 As 93/2015 – 134, z něž vyplývá, že „*[ž]aloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu není koncipována jako žaloba preventivní, jejímž účelem by bylo předem deklarovat nezákonnost takového zásahu bez ohledu na to, zda již k zásahu skutečně došlo[...]. Očekávané skutečnosti totiž v reálné situaci nakonec nemusí vůbec nastat a procesní předpis rovněž nedává vodítko, jak by měl výrok takového soudního rozhodnutí vypadat.*“ Podle městského soudu je proto zřejmé, že pokyn žalovaného nemůže být nezákonným zásahem, neboť ke splnění pokynu žalovaného dosud nedošlo. Navíc i v případě, že by žalobce tvrdil existenci nezákonného zásahu, nebyl by splněn požadavek, že tvrzený zásah nesmí být rozhodnutím (viz § 82 s. ř. s.). Městský soud uzavřel, že „*není nic, co by mohl posoudit a o čem by mohl uvážit, zda může být zásahem*“, a proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[6] Stěžovatel předně nesouhlasí s městským soudem, že vydáním pokynu žalovaného k nezákonnému zásahu nedošlo. Městský soud podle stěžovatele opomenul fakt, že pokud pokyn již byl fakticky vydán, údaje tvořící obchodní tajemství stěžovatele mohou být žadateli poskytnuty. Právní názor odvolacího správního orgánu je totiž pro prvoinstanční

pokračování

orgán závazný, a tudíž ho musí respektovat. Stěžovatel se vymezuje proti tvrzení městského soudu, že koncipoval svoji žalobu jako preventivní. Podle něj není důležité, že povinný subjekt dosud pokynu žalovaného nevyhověl. Pokud by čekal na to, až povinný subjekt vyhoví pokynu žalovaného a údaje obsahující obchodní tajemství žadateli poskytne, pak by jakákoli obrana stěžovatele (včetně podání žaloby) postrádala smysl. Stěžovatel uzavírá, že „vyzrazením“ obchodního tajemství může být dotčena jeho existence, a proto by mu měla být poskytnuta soudní ochrana. Odmítnutí jím podané žaloby proto bylo nezákonné.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s usnesením městského soudu a navrhuje její zamítnutí. Poukazuje na to, že pokud bylo rozhodnutí povinného subjektu zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání, nemohlo tím dojít k nezákonnému zásahu. Žalovaný dodává, že v rozhodnutí ze dne 26. 8. 2019 povinný subjekt zavázal, aby při posuzování oprávněnosti žádosti provedl test proporcionality a jeho výsledek řádně odůvodnil. Bez ohledu na to, zda bude výsledek provedení testu proporcionality ve prospěch nebo v neprospěch poskytnutí informace, pokyn žalovaného nemůže být nezákonným zásahem.

[8] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti poukazuje na to, že žalovaný neuvádí „sebelepší zmínku“ o tom, že žadatelem je Mgr. J. H. Nejedná se o „běžného žadatele“ o informace, ale advokáta, který dlouhodobě zastupuje klienty, kteří mají zájem na zjištění údajů tvořících obchodní tajemství stěžovatele.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že kasační stížnost míří proti usnesení městského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v absenci předmětu řízení. Žaloba tedy nebyla městským soudem meritorně posuzována. V souladu s ustálenou judikaturou (například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 – 38, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65; všechna zmiňovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) se tak kasační soud mohl v návaznosti na kasační argumentaci zabývat pouze tím, zda je rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby v souladu se zákonem [viz § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

[12] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[13] Stěžovatel spatřuje nezákonný zásah v tom, že pokyn žalovaného (k provedení testu proporcionality), obsažený v jeho rozhodnutí, již byl fakticky vydán. Jelikož tento pokyn musí povinný subjekt respektovat, hrozí, že informace tvořící obchodní tajemství stěžovatele budou žadateli poskytnuty. Nejvyšší správní soud přisvědčuje žalovanému a městskému soudu, že pokynem žalovaného, obsaženým v jeho rozhodnutí, nemohlo být zasaženo do práv stěžovatele tak, aby jej bylo možné označit za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[14] Jak je uvedeno v odstavci [1] tohoto rozsudku, žalovaný v pokynu uložil povinnému subjektu, aby při posuzování předmětné žádosti o poskytnutí informací provedl tzv. test proporcionality (konkrétně měl poměřit, zda právo na informace a zájem na transparentnosti hospodaření veřejné správy převáží nad požadavkem na ochranu obchodního tajemství stěžovatele), což měl učinit po posouzení, zda i dílčí informace o smluvních vztazích stěžovatele může být obchodním tajemstvím. Bylo tomu tak poté, co docházelo k procesnímu „ping-pongu“ mezi povinným subjektem a žalovaným (žalovaný opakovaně rušil rozhodnutí povinného subjektu, jimiž žádost o poskytnutí předmětných informací částečně odmítl). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, že pouhým vydáním pokynu k provedení testu proporcionality nemohla být dotčena veřejná subjektivní práva stěžovatele tak, aby se jednalo o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Podstatné totiž je, že žalovaný povinnému subjektu neudělil jednoznačný pokyn, aby žadateli požadované informace poskytl. Kromě toho je třeba zdůraznit, že stěžovatel fakticky brojí proti rozhodnutí žalovaného, jelikož pokyn k provedení testu proporcionality tvoří nedílnou součást rozhodnutí žalovaného (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 3 As 306/2019 – 46). V takovém případě však s ohledem na § 85 s. ř. s. není přípustná žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, ale pouze žaloba proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (v podrobnostech viz níže).

[15] K nezákonnému zásahu by mohlo dojít teprve v důsledku úkonu povinného subjektu, jímž by žadateli poskytl požadované informace. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, čj. 1 As 189/2014 – 50, v němž soud konstatoval, že „[p]oskytnutí informace podle okolností může být nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení (k tomuto pojmu viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, č. 143/2002 Sb. ÚS). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadateli poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu 'rozhodnutí' ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž 'zásahu' ve smyslu § 82 s. ř. s. Naopak pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydá o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona) [...] V takovém případě je soudní ochrana zajištěna zásadně řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž může být dotčená osoba podle okolností žalobcem, anebo osobou zúčastněnou na řízení (srov. body 109 a 110 výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu čj. 8 As 55/2012-62).“

pokračování

[16] Ze shora citované judikatury je patrné, že pokud by povinná osoba poskytla žadateli informaci v rozporu se zákonem a zároveň by poskytnutí této informace představovalo zásah do subjektivních práv stěžovatele, zejména půjde-li o poskytnutí informací v rozporu s § 9 informačního zákona (což kasační soud v nynější věci nijak nepředjímá), může stěžovatel (jako dotčená osoba) podat zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v nezákonném poskytnutí může mít povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2201/2011 Sb. NSS).

[17] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, aniž by předjímal konečné zodpovězení příslušné právní otázky, totiž zda dané informace jsou předmětem obchodního tajemství či nikoli, že stěžovatel požaduje, aby se soudní ochrany domohl **dříve**, než povinný subjekt požadované dokumenty žadateli poskytne. Je tomu tak proto, že poskytnutí ochrany **teprve po poskytnutí informací** by přicházelo pozdě, tedy až za situace, kdy by již třetí osoby (stěžovatel se domnívá, že jde o jeho konkurenty) tyto informace měly k dispozici. Stěžovateli lze obecně přisvědčit v tom, že největší význam pro něj má ochrana poskytnutá **před** samotným poskytnutím informace, neboť zásahová žaloba podaná po poskytnutí informace, která v případě úspěchu povede k deklaraci, že poskytnutí informace bylo nezákonným zásahem, již nemusí být účinná.

[18] Bez ohledu na to, že k ochraně práv stěžovatele nemohla sloužit žaloba proti nezákonnému zásahu vymezenému v jím podané žalobě, kterou městský soud odmítl napadeným usnesením, podstatné je, že stěžovateli se nabízel jiný procesní prostředek, jakým se mohl u správního soudu bránit, aby informace nebyla žadateli poskytnuta. Stěžovatel totiž mohl podat žalobu dle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí žalovaného, které zrušilo předešlé rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí poskytnutí informace. Důvodem je, že pokud povinný subjekt žádosti o poskytnutí informace vyhoví, tento úkon nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zrušující rozhodnutí žalovaného tak může být za této situace vlastně konečným rozhodnutím ve věci, jímž je zasahováno do veřejných subjektivních práv stěžovatele, jestliže následně povinný subjekt informace fakticky vydá. K závěru o přípustnosti takové žaloby ostatně dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 11. 10. 2013, č. j. 7 As 4/2013 - 81.

[19] Jelikož se stěžovateli kromě žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. nenabízely jiné prostředky právní ochrany – přinejmenším z pohledu veřejného práva – které by mu byly poskytnuty dříve, než povinný subjekt požadované dokumenty žadateli poskytne, městský soud pochybil, pokud žalobu bez dalšího odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s, aniž by stěžovateli umožnil úpravu žaloby na jiný žalobní typ. Ke správnosti takového procesního postupu se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18 (všechna judikatura Ústavního soudu je dostupná z <https://nalus.usoud.cz>). Zde je uvedeno, že v případě nesprávné volby žalobního typu „[s]právní soudy již nejsou oprávněny odmítnout žalobní návrh bez dalšího, nýbrž jsou povinny nejprve žalobci poskytnout lhůtu k úpravě žaloby, ledaže by v posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení dle správního žalobního typu, což by však soud musel v rozhodnutí náležitě odůvodnit (viz rozsudek č. j. 4 As 57/2018-78 ze dne 6. 4. 2018, bod 9). Pokud by totiž správní soud odmítl žalobu pro nesprávnou volbu žalobního typu, aniž by předtím žalobce vyzval k úpravě žaloby na jiný žalobní typ, dopustil by se tím dle Nejvyššího správního soudu odepření spravedlnosti (viz rozsudek č. j. 6 As 357/2017-26 ze dne 28. 2. 2018, bod 16).“

[20] Současně je třeba dodat, že povinnost soudu vyzvat žalobce k případné úpravě zvoleného žalobního typu, užije-li typ nesprávný, není absolutní. Výzva k překvalifikování žalobního typu není nutná především tehdy, pokud by ani po její úpravě zjevně nebyly splněny podmínky řízení (viz například již výše citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2398/18) nebo pokud lze nade vší pochybnost vyloučit, že žaloba proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. by mohla být úspěšná (srovnej nálezn Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 389/19), taková situace však v nynějším případě nenastala.

[21] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že pokud městský soud v dané věci nepostupoval výše předestřeným způsobem a bez dalšího přímo přistoupil k odmítnutí žaloby, zatížil dané řízení vadou, která má za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[22] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadené usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení tedy především bude na městském soudu, aby postupoval předestřeným způsobem, tedy aby stěžovatele vyzval k úpravě žaloby a v návaznosti na to (a na případnou reakci stěžovatele) se žalobou znovu zabýval.

[23] Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. července 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu