



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **RegioJet a.s.**, se sídlem náměstí Svobody 86/17, Brno, zastoupena JUDr. Zdeňkem Hrouzkem, advokátem se sídlem Pražákova 1008/69, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 22. 12. 2015, čj. 45/2012-510-RK/43, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2019, čj. 6 A 33/2016 - 52,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2019, čj. 6 A 33/2016 - 52, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) požádala dne 10. 10. 2011 podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 23. 4. 2019 (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), žalovaného a) o výkaz nákladů a výnosů z přepravní činnosti společnosti České dráhy, a.s., vztažený na jednotlivé linky dálkové dopravy za rok 2010, a b) o informace o výši výdajů žalovaného na krytí kompenzační platby za provozování jednotlivých linek dálkové dopravy za rok 2010. Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 10. 2011, čj. 317/2011-030-Z106/2, žádost odmítl. Toto rozhodnutí zrušil ministr dopravy k rozkladu stěžovatelky rozhodnutím ze dne 2. 4. 2012, čj. 52/2011-510-RK/4. Žalovaný posléze rozhodnutím ze dne 14. 5. 2012, čj. 317/2011-030-Z106/4, žádost znovu odmítl. Ministr dopravy rozhodnutím ze dne 26. 11. 2012, čj. 45/2012-510-RK/4, k rozkladu stěžovatelky rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení se závazným právním názorem, že má poskytnout informace v bodě a) žádosti a ve zbytku žádost

odmítnout. Dne 18. 12. 2012 žalovaný zaslal stěžovatelce informace uvedené v bodě a) žádosti. V bodě b) žádost odmítl rozhodnutím ze dne 13. 2. 2013, čj. 317/2011-030-Z106/17, které nabylo právní moci dne 2. 3. 2013.

[2] Proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 26. 11. 2012, čj. 45/2012-510-RK/4, podala společnost České dráhy, a.s., žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud žalobu usnesením ze dne 19. 12. 2012, čj. 10 A 187/2012 - 67, odmítl. Toto usnesení bylo ke kasační stížnosti společnosti České dráhy zrušeno rozsudkem NSS ze dne 11. 10. 2013, čj. 7 As 4/2013 - 81. Následně městský soud rozsudkem ze dne 12. 2. 2015, čj. 10 A 187/2012 - 164, zmíněné rozhodnutí ministra dopravy zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, jelikož společnost České dráhy měla být jako dotčená osoba uvědomena o tom, že byla podána žádost o informace, a měl jí být dán prostor k tomu, aby se mohla k věci vyjádřit. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, která byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 30. 6. 2015, čj. 7 As 49/2015 - 57.

[3] Následně ministr dopravy rozhodnutím ze dne 22. 12. 2015, čj. 45/2012-510-RK/43, opětovně rozhodl o rozkladu stěžovatelky tak, že zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 5. 2012, čj. 317/2011-030-Z106/4, a řízení ve věci žádosti stěžovatelky o poskytnutí informací zastavil. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka k městskému soudu žalobu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[4] Městský soud uvedl, že rozsudkem městského soudu ze dne 12. 2. 2015, čj. 10 A 187/2012 - 164, nedošlo k odstranění pravomocného rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2013, čj. 317/2011-030-Z106/17. Soud totiž může zrušit pouze to rozhodnutí, proti kterému směřuje žaloba. Uvedené rozhodnutí žalovaného proto nadále existuje a dopadá na něj presumpce správnosti a zákonnosti správního aktu. Žalovaný nebyl povinen o žádosti znovu rozhodnout. V rozsahu, v jakém byla žádost pravomocně odmítnuta, je vydání nového rozhodnutí s ohledem na zásadu *ne bis in idem* vyloučeno. Žalovaný měl výrokem rozhodnout o zastavení řízení o rozkladu. Jedná se však o formální pochybení bez dopadu do právní sféry stěžovatelky.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[5] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, podle jejího obsahu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Namítá, že rozsudkem městského soudu ze dne 12. 2. 2015, čj. 10 A 187/2012 - 164, došlo k přerušení linie rozhodnutí žalovaného o žádosti. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2013, čj. 317/2011-030-Z106/17, proto mělo být zrušeno spolu s rozhodnutím ministra dopravy ze dne 26. 11. 2012, čj. 45/2012-510-RK/4, neboť je na něm závislé. Ministr dopravy měl znovu projednat rozklad. Po zrušení uvedeného rozhodnutí ministra dopravy se vedle sebe ocitla v platnosti dvě rozhodnutí žalovaného. Novější rozhodnutí nemůže obstát, protože stojí mimo aktuálně platná rozhodnutí. Pravomocné rozhodnutí žalovaného je proto nicotné. Žalovaný byl povinen poskytnout informace alespoň v takovém členění, v jakém informacemi disponuje. Požadované informace nenaplňují definici obchodního tajemství. Nadto se týkají používání veřejných prostředků. Poskytnutí informací o rozsahu a příjemci těchto prostředků se nepovažuje za porušení obchodního

pokračování

tajemství. Řízení o žádosti o informace nelze podle zákona o svobodném přístupu k informacím zastavit.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudkem městského soudu sice došlo k přerušení linie rozhodnutí žalovaného, nikoliv však k navrácení v předešlý stav. Pravomocné rozhodnutí žalovaného není nicotné. Opětovnému rozhodnutí o žádosti brání překážka věci pravomocně rozhodnuté a s tím spojená zásada *ne bis in idem*. Stěžovatelka se sama zkrátila na svých právech tím, že nevyčerpala všechny opravné prostředky. Může však podat novou žádost o poskytnutí informací.

[8] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že pravomocné rozhodnutí žalovaného v návaznosti na rozsudek městského soudu ztratilo podklad pro svou existenci. Nemůže proto v právním prostředí obstát. Stěžovatelka nemusí podávat novou žádost, pakliže je řešena žádost původní. Pokud důvod pro odmítnutí odpadl, je žalovaný povinen žádosti vyhovět.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti. To neplatí, bylo-li řízení před soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal řízení před městským soudem, které předcházelo vydání nyní napadeného rozsudku, a dospěl k závěru, že je dán důvod pro jeho zrušení z úřední povinnosti.

[10] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. platí, že *osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*

[11] Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. platí, že *navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. O osobních údajích, o těchto osobách uváděných, platí přiměřeně ustanovení § 37 odst. 3.*

[12] Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení, a to i v případě, že žalobce tyto osoby v žalobě neoznačí. Jestliže krajský soud nevyrozumí všechny potenciální osoby zúčastněné o probíhajícím řízení, tyto nepoučí a nevyzve, aby oznámily, zda budou v soudním řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat, zatíží řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004 - 75, č. 1479/2008 Sb. NSS, ze dne 2. 5. 2007, čj. 5 As 3/2007 - 68, ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 As 140/2012 - 22, či ze dne 9. 11. 2016, čj. 2 As 256/2016 - 92). K takové vadě Nejvyšší správní soud přihlédne z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu

NSS ze dne 23. 5. 2006, čj. 8 As 32/2005 - 81, nebo rozsudky NSS ze dne 14. 1. 2016, čj. 7 Asz 301/2015 - 26, a ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 As 140/2012 - 22).

[13] Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil, že stěžovatelka požádala žalovaného o poskytnutí informací, které se přímo dotýkají činnosti společnosti České dráhy (viz bod [1] tohoto rozsudku). Tato společnost proto mohla být jejich případným poskytnutím dotčena. Otázkou, jaká práva přísluší osobám, které by mohly být dotčeny poskytnutím požadované informace, se zabýval rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012 - 62, č. 3155/2015 Sb. NSS, *platy zaměstnanců*. Co se týče samotného procesu jejich poskytnutí, mají právo na to, aby je povinný subjekt bez zbytečného odkladu informoval o tom, že hodlá poskytnout informace, které se jich mohou dotknout, a umožnil jim vyjádřit se k tomu (rozsudek *platy zaměstnanců*, bod 108). To ostatně městský soud reflektoval v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, čj. 10 A 187/2012 - 164 (viz bod [2] tohoto rozsudku).

[14] Pokud jde o soudní ochranu ve správním soudnictví, rozšířený senát dospěl k závěru, že „[p]ovinný 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. [...] Pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydává o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona). Ze subsidiární použitelnosti správního řádu, jak je zakotvena v § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím, plyne účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace, v řízení o vydání rozhodnutí o neposkytnutí informace či v odvolacím řízení. Soudní ochrana je pak zajištěna zásadně řízením o žalobě proti rozhodnutím správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž může být dotčená osoba podle okolností žalobcem, anebo osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).“ (rozsudek *platy zaměstnanců*, bod 109 a 110).

[15] Z výše citovaného tak vyplývá, že osoba, která by mohla být dotčena poskytnutím informací povinným subjektem, může uplatňovat svá práva v řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu vydaném v návaznosti na odmítavé rozhodnutí povinného subjektu jako osoba zúčastněná na řízení podle § 34 odst. 1 s. ř. s. V takovém případě je předseda senátu povinen postupovat podle § 34 odst. 2 s. ř. s. a dotčenou osobu vyzvat, aby mu oznámila, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

[16] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v bodě [13] tohoto rozsudku, společnost České dráhy mohla být poskytnutím informací dotčena. Současně stěžovatelka podala žalobu proti rozhodnutí ministra dopravy, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného o odmítnutí žádosti a kterým bylo současně rozhodnuto o zastavení řízení o žádosti stěžovatelky. Pakliže by městský soud žalobou napadené rozhodnutí ministra dopravy

pokračování

zrušil, došlo by k obnovení řízení o rozkladu, ve kterém by případně mohl ministr dopravy zrušit rozhodnutí žalovaného o odmítnutí poskytnutí informací a zavázat žalovaného novým závazným právním názorem, aby požadované informace poskytl. Není vyloučeno, že by tak mohl postupovat již městský soud, pakliže by shledal, že jsou dány podmínky pro postup podle § 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném od 24. 4. 2019. V těchto případech by práva společnosti České dráhy mohla být dotčena ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s., neboť by hrozilo, že by žalovaný požadované informace, které se jí dotýkají, stěžovatelce byl povinen poskytnout. I kdyby však městský soud žalobu zamítl, bylo namístě, aby společnosti České dráhy byla dána možnost hájit její zájem v řízení o žalobě a bylo jí umožněno předkládat argumenty, které mohli přinést jiný pohled na věc. Jak totiž vyplývá z bodu [2] tohoto rozsudku, společnost České dráhy aktivně svá práva v řízení o žádosti o poskytnutí informací hájila. Tím, že městský soud neumožnil společnosti České dráhy uplatňovat práva v pozici osoby zúčastněné na řízení, současně vyloučil, aby mohla hájit svůj zájem v řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by však mohl postupovat podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušit rozsudek městského soudu spolu s rozhodnutím ministra dopravy. V takovém případě by společnost České dráhy přišla o možnost uplatnit své argumenty ve dvou instancích, přestože by se jí zrušení rozhodnutí ministra dopravy dotýkalo. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že společnost České dráhy naplňovala materiální definici osoby zúčastněné na řízení dle § 34 odst. 1 s. ř. s. a městský soud ji proto měl vyzvat, zda chce tato práva uplatňovat.

[17] Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu zjistil, že žalovaný ve vyjádření k žalobě na tuto skutečnost městský soud upozornil. Odkázal v tomto směru na závěry rozsudku *platy zaměstnanců*. Přesto předseda senátu městského soudu v rozporu s § 34 odst. 2 s. ř. s. společnost České dráhy nevyrozuměl o probíhajícím řízení a nevyzval ji, aby oznámila, zda bude v soudním řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. Tímto tak zatížil řízení před městským soudem vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz bod [12] tohoto rozsudku). Neumožnil totiž této společnosti, aby uplatňovala svá práva v soudním řízení jako osoba zúčastněná na řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nezabýval se proto z důvodu předčasnosti kasačními námitkami a napadený rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[19] Předseda senátu městského soudu bude v dalším řízení postupovat podle § 34 odst. 2 s. ř. s. Vyrozumí společnost České dráhy o probíhajícím řízení a vyzve ji, aby ve lhůtě, kterou jí k tomu současně stanoví, oznámila, zda v řízení bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Současně ji poučí o jejích právech. V novém rozhodnutí o věci rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 13. října 2021

Petr Mikeš
předseda senátu