



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Tomáš Wolker Stavitelství s. r. o.**, v konkursu, se sídlem U Stadionu 2459/1, Prostějov, zastoupený JUDr. Jiřím Novákem, advokátem se sídlem Sokolská 60, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 10. 9. 2021, č. j. 60 A 18/2021-54,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 10. 9. 2021, č. j. 60 A 18/2021-54, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou domáhala ochrany před zásahy žalovaného, které měly spočívat v tom, že žalovaný:

- a. nevyrozuměl při vyřizování žádosti spolku Prostor Prostějov, z. s. (dále jen „spolek Prostor“) o informace ze dne 21. 2. 2021 žalobkyni jakožto dotčenou osobu o podané žádosti, nepoučil ji o jejích procesních právech, neumožnil jí vyjádřit se k podané žádosti a nevyrozuměl ji o způsobu vyřízení žádosti,
- b. na základě žádosti spolku Prostor o informace ze dne 21. 2. 2021 poskytl požadovanou informaci spočívající v odvolání žalobkyně ze dne 22. 12. 2020 a doplnění tohoto odvolání ze dne 21. 1. 2021.

[2] Žalobkyně má za to, že nebyla v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu informována, že žalovaný hodlá poskytnout její odvolání, jakož i jí podané doplnění

odvolání spolku Prostor, což je porušením práva žalobkyně na informační sebeurčení. Dále i samotné poskytnutí těchto písemností bylo nezákonné, neboť žádostí o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v rozhodném znění (dále je „zákon o svobodném přístupu k informacím“), se spolek Prostor v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu snažil obejít proces nahlížení do spisu, který mu byl již v minulosti odepřen. Podle žalobkyně bylo taktéž její odvolání a jeho doplnění informací podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, již mohl žalovaný poskytnout pouze se souhlasem žalobkyně. I z toho důvodu je nezákonné jak neinformování žalobkyně o tom, že žalovaný hodlá tyto písemnosti poskytnout, tak i samotné poskytnutí. Nadto žalovaný poskytl podle žalobkyně informace spolku Prostor nad rámec jeho žádosti, což je také nezákonný postup.

[3] Krajský soud v záhlaví citovaným rozsudkem č. j. 60 A 18/2021-54 (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[4] Krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že postavení tzv. dotčených osob v procesu vyřizování žádosti o informace náleží osobám, jimž požadovaná informace zásadním způsobem zasahuje do jejich práv. Svědčí tedy zejména osobám, jejichž osobní údaje jsou součástí požadované informace, typicky v případě informace o platu takové osoby, o obchodním tajemství, o majetkových poměrech apod. Žalobkyně ani u jednoho ze žalovaných zásahů neuvedla žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možné dovodit, že požadovaná informace zasahuje do práv žalobkyně takovým způsobem a v takové intenzitě, která by byla srovnatelná s poskytnutím informací o platu fyzické osoby, poskytnutím obchodního tajemství apod. (např. že by požadovaná informace zásadním způsobem zasahovala do dobré pověsti žalobkyně). Taková skutečnost nevyplynula ani přímo z poskytnutého odvolání a jeho doplnění (obsahem jsou standardní námitky vůči zamítavému rozhodnutí správního orgánu a jeho podkladovým aktům). Krajský soud proto dospěl ve shodě se žalovaným k závěru, že žalobkyně nebyla dotčenou osobou při vyřizování žádosti o informace spolku Prostor, neboť požadovaná informace žádným způsobem nezasahovala do jejích práv.

[5] Krajský soud dále uzavřel, že se osoba může domáhat ochrany před nezákonným zásahem povinného subjektu v případě poskytnutí informací, u kterých to zákon zakazuje, pouze v případě, že se požadovaná informace dotýká práv této osoby, tj. za situace, kdy taková osoba měla mít postavení tzv. dotčené osoby. Žalobkyně takové postavení neměla, proto bylo bezpředmětné, aby se krajský soud zabýval tím, zda měl žalovaný požadovanou informaci poskytnout, či nikoliv.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., požaduje jej zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení krajskému soudu.

[7] Kasační důvody v podstatě kopírují důvody žalobní. Stěžovatelka tak uvádí, že nebyla v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu informována o tom, že žalovaný hodlá poskytnout odvolání žalobkyně a doplnění odvolání spolku Prostor, což je

pokračování

porušením práva žalobkyně na informační sebeurčení. Dále i samotné poskytnutí těchto písemností bylo nezákonné, neboť žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím se spolek Prostor v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu snažil obejít proces nahlížení do spisu, který mu byl již v minulosti odepřen. Podle žalobkyně je taktéž odvolání žalobkyně informací podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, již mohl žalovaný poskytnout pouze s jejím souhlasem. Nadto žalovaný poskytl podle žalobkyně informace spolku Prostor nad rámec jeho žádosti.

[8] Krajský soud dále zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, neboť se námitkami ohledně zákonnosti poskytnutí informací z řízení o dodatečném povolení stavby spolku Prostor vůbec věcně nezabýval.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěrem krajského soudu. Uvádí, že odvolání stěžovatelky nemá povahu informace podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. K poskytnutí informací nad rámec žádosti žalovaný uvádí, že z žádosti bylo zjevné, že jejím cílem bylo získat informace o odvolací argumentaci stěžovatelky v předmětném řízení o dodatečném povolení stavby. Žalovaný tak naopak dostal své povinnosti poskytnout informace v úplném rozsahu. Konečně se žalovaný neztotožňuje s tvrzením, že spolek Prostor se pokoušel obcházet procesní postup nahlížení do spisu. Spolek Prostor požadoval konkrétní písemnosti, nikoliv kopii celého spisu nebo jeho podstatné části.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost **je důvodná** [§ 110 odst. 1 s. ř. s.].

[12] Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. Je z něho dobře patrné, z jakých důvodů krajský soud žalobu zamítl.

[13] Krajský soud řešil dvě právní otázky – zda bylo nezákonným zásahem, když žalovaný neinformoval stěžovatelku o tom, že hodlá poskytnout informace, a zákonnost samotného poskytnutí informace žalovaným. Obě právní hodnocení přitom vztáhl k otázce, zda vůbec informace poskytnuté spolku Prostor zakládají stěžovatelce postavení tzv. dotčené osoby. S ohledem na skutečnost, že krajský soud dospěl k závěru, že takové postavení stěžovatelce s ohledem na povahu poskytovaných informací nesvědčí, usoudil také, že žalovaný nebyl povinen informovat stěžovatelku o tom, že hodlá poskytnout informace na základě žádosti, a umožnit stěžovatelce vyjádřit se. Ze stejného důvodu pak shledal bezpředmětným zabývat se námitkou nezákonnosti samotného poskytnutí informací. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[14] K otázce postavení osob, jejichž práv se může poskytnutí informace dotknout, se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku svého rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62. V něm uvedl, že okruh osob, s nimiž povinný subjekt při poskytování informací jedná, tvoří zejména „žadatel, což plyne vcelku jednoznačně z celé procesní úpravy poskytování informací, která obecně nepředpokládá, že by v ní figuroval kdokoli jiný než žadatel a povinný subjekt. Ostatní osoby, které by mohly být poskytnutím informace dotčeny (např. osoby, kterých se poskytnutá informace týká a jež by mohly být dotčeny ve svém právu na informační sebeurčení), mají práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů. V daném kontextu se na ně tedy vztahuje především ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Z uvedeného ustanovení vyplývá především povinnost povinného subjektu informovat bez zbytečného prodlení tyto osoby, že hodlá poskytnout informace, které se jich mohou dotknout, a právo potenciálně dotčených osob se k tomu vyjádřit. Je pak na povinném subjektu, aby případně vyjádření takových osob reflektoval a vyvodil z něho eventuálně důsledky pro svůj další postup. Komunikace mezi povinným subjektem a dotyčnou osobou má probíhat tak, aby zásadně nebylo ohroženo vyřízení žádosti o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a 15 zákona o svobodném přístupu k informacím).“ Nejvyšší správní soud se tak zabýval námitkami, podle kterých stěžovatelce svědčilo postavení dotčené osoby.

[15] Stěžovatelka v řízení před krajským soudem namítala, že odvolání a doplnění odvolání podaná k žalovanému, která byla předmětem žádosti o informace spolku Prostor, nemohla být zpřístupněna bez souhlasu stěžovatelky podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že napadený rozsudek je v tomto ohledu na samé hraně přezkoumatelnosti, neboť s předmětnou námitkou se krajský soud nijak konkrétně nevypořádal. Ze stručného odůvodnění napadeného rozsudku lze nicméně usoudit, že krajský soud nepovažoval tuto námitku za důvodnou, když uvedl, že poskytnutá informace neměla povahu informace, která by zakládala stěžovatelce postavení dotčené osoby. Stěžovatelka tuto námitku vznesla také v kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud ji shledal důvodnou.

[16] Podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že *povinný subjekt informaci neposkytne, pokud jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí.* K tomu, aby mohlo být odmítnuto poskytnutí informace podle této výluky, musí být splněny 4 podmínky, a sice musí jít o informaci a) poskytnutou bez použití veřejných prostředků, b) poskytnutou povinnému subjektu třetí osobou, c) poskytnutou při absenci zákonné povinnosti takovou informaci povinnému subjektu poskytnout a d) poskytnutou při absenci souhlasu se zpřístupněním žadatelům podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V nyní projednávané věci nic nenasvědčuje tomu, že by odvolání bylo poskytnuto žalovanému za použití veřejných prostředků. Zároveň není sporu o tom, že odvolání poskytla žalovanému třetí osoba a neudělila souhlas se zpřístupněním tohoto odvolání podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud se tak zabýval splněním podmínky, že stěžovatelka neměla povinnost poskytnout informaci (odvolání) žalovanému.

[17] Nejvyšší správní soud již dříve k posuzování povahy zákonné povinnosti poskytnout informaci povinnému subjektu třetí osobou uvedl, že „*zmíněnou povinností*

pokračování

dotčené osoby uloženou zákonem je nutno chápat povinnost předat informace povinnému subjektu podle zvláštního zákona, nikoliv povinnost poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 15/2006-113). Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zda zvláštní zákon ukládal povinnost stěžovatelce poskytnout žalovanému informace podané v odvolání, a dospěl k závěru, že nikoliv. Podle § 81 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), „účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak“. Z citovaného ustanovení je zjevné, že podání odvolání je zcela v dispozici účastníka řízení, kterému právo podat odvolání svědčí.

[18] Stejně tak je k obsahu odvolání v § 82 odst. 2 správního řádu uvedeno, že *odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka. V § 89 správního řádu se stanoví, že odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Z citovaných ustanovení je opět zjevné, že s výjimkou obecných náležitostí pro podání podle § 37 odst. 2 správního řádu, týkajících se vymezení předmětu podání a identifikace podatele, je obsah odvolání zcela v dispozici účastníka řízení – je čistě na jeho vůli, co v odvolání uvede, a i kdyby nic neuvedl, nebrání to správnímu orgánu v přezkumu napadeného rozhodnutí v rozsahu vymezeném v zákoně. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že podání odvolání je zcela dobrovolným úkonem, čistě v dispozici účastníka řízení, kterému svědčí právo jej podat, a stejně tak jeho obsah, s výjimkou obecných náležitostí podle § 37 odst. 2 správního řádu, je zcela v dispozici odvolatele. Ani „povinnost“ uvést náležitosti podání však není povinností uloženou zákonem, již má na mysli § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Povinností podle tohoto ustanovení je třeba rozumět povinnost třetí osoby sdělit povinnému subjektu takovouto informaci za účelem plnění úkolů povinného subjektu nebo v souvislosti s jeho činností. Osoba podávající podání má však svého druhu volbu, a nikoli povinnost ve výše uvedeném smyslu – pokud toto podání nebude mít předepsané náležitosti, projeví se to na jeho procesním osudu, viz např. u žádosti § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, nejde však o porušení zákonné povinnosti sdělit něco povinnému subjektu, jakou má na mysli § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.*

[19] Na odvolání v řízení vedeném podle § 82 a násl. správního řádu se tak uplatní výluka podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Zjednodušeně řečeno, písemnosti „produkované“ účastníky řízení jinými než orgány veřejné moci či osoby veřejného práva budou obvykle spadat do výlučky podle výše uvedeného ustanovení.

[20] Tento výklad je plně v souladu s pravidlem, že řízení podle správního řádu je zásadně písemné a neveřejné (§ 15 odst. 1 a § 49 odst. 2 správního řádu). Přístup

k jednotlivým písemnostem obsaženým ve správním spise tak budou mít zpravidla pouze zákonem vymezené osoby. Těmito osobami jsou ve smyslu § 38 odst. 1 správního řádu účastníci a jejich zástupci. Dále jimi mohou být ve smyslu odst. 2 tohoto ustanovení další osoby, které prokáží právní zájem, avšak pouze pod podmínkou, že tím nebude porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Další osoby mohou získat přístup k jednotlivým písemnostem obsaženým ve správním spise taktéž podle zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak pouze v rozsahu a za podmínek tímto zákonem stanoveným, na rozdíl od v podstatě neomezeného přístupu v režimu nahlížení do spisu podle správního řádu. K tomuto závěru již ostatně Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 23. 7. 2019, č. j. 2 As 256/2017-48, v němž uvedl, že *„právo na informace podle zákona č. 106/1999 Sb. či jiného obdobného zákona (zejména zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí) je autonomní, na právu na nahlížení do spisu nezávislé právo, jež se s právem na nahlížení do spisu může toliko „protnout“ v tom, že za určitých okolností může být konkrétní informace ze spisu konkrétnímu jednotlivci poskytnuta na základě obou uvedených práv, zatímco jindy má k informaci jednotlivec přístup toliko za podmínek stanovených zákonem pro nahlížení do spisu.“*

[21] Při návratu k původním otázkám posuzovaným krajským soudem pak na základě těchto závěrů je zřejmé, že odvolání stěžovatelky bylo spolku Prostor poskytnuto v rozporu s § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť žalovaný neměl k dispozici souhlas stěžovatelky s takovým poskytnutím. Stejně tak bylo nezákonným zásahem i to, že žalovaný neinformoval stěžovatelku, že hodlá její odvolání poskytnout spolku Prostor – žalovaný totiž měl nejen povinnost o této skutečnosti informovat, ale dokonce ohledně této informace žádat stěžovatelku o souhlas s jejím poskytnutím. Stěžovatelce tak zjevně svědčilo při vyřizování žádosti spolku Prostor o poskytnutí jejího odvolání postavení dotčené osoby. Tím spíše platí totéž pro druhé podání stěžovatelky, označené jako doplnění odvolání, které žalovaný vyhodnotil s ohledem na podání po lhůtě pro odvolání jako vyjádření účastníka řízení. To, zda účastník učiní vyjádření, je totiž opět zcela v jeho dispozici, a – opět (jak bylo výše vyloženo) se specifickou, ale pro věc nerozhodnou výjimkou obecných náležitostí podání podle § 37 odst. 2 správního řádu – není jeho obsah ovlivněn žádnou zákonnou povinností.

[22] Nedůvodná je však námitka, že spolek Prostor se pokoušel žádostí o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím v nyní projednávané věci obejít žádost o nahlížení do spisu. Jak již bylo řečeno, žádost o informace a žádost o nahlížení do spisu jsou dva na sobě nezávislé právní instituty. Podmínky zpřístupnění informace jsou v každém z těchto institutů stanoveny samostatně a samostatně musí být také zkoumány. Podstatné je, čeho se žadatel domáhá. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 28. 11. 2018, č. j. 10 As 118/2018-53, uvedl, že *„je-li žádost o informace svou povahou žádostí o nahlížení do spisu, typicky proto, že žadatel chce získat kopie celého spisu či jeho podstatné části, musí žadatel věc řešit cestou žádosti podle § 38 správního řádu, nikoliv cestou žádosti dle informačního zákona.“*

[23] V nyní projednávané věci však z obsahu správního spisu nevyplývá, že by spolek Prostor podal žádost o informace, která by svou povahou byla žádostí o nahlížení do spisu – naopak, spolek Prostor požadoval poskytnout ze spisu tři konkrétní písemnosti. Obsah jiných podání spolku Prostor a jeho jiných žádostí o informace přitom pro posouzení

pokračování

povahy žádosti o informace v nyní projednávané věci není relevantní. Pokud by spolek Prostor požádal o takové písemnosti, na něž se žádná z výluk pro poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím nevztahuje, musely by mu být poskytnuty. Pokud by se na ně naopak některá výluka vztahovala, poskytnuty by mu být nemohly.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedeného důvodu k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[25] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. února 2023

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu