



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **O2 Czech Republic a.s.**, se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4, zastoupena JUDr. Ing. Petrem Přecechtělem, advokátem se sídlem Klimentská 1207/10, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, o přezkoumání rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 20. 11. 2020, č. j. ÚOHS-37101/2020/310/MCe, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2021, č. j. 62 A 187/2020 - 70,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 10. 2020, č. j. ÚOHS-32386/2020/310/Jda, odmítl z důvodu uvedeného v § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), poskytnout Mgr. Ing. M. L., advokátovi se sídlem N. (dále jen „žadatel“), znalecký posudek č. 3193-141/2018 vypracovaný společností Grant Thornton Valuations, a.s., který je součástí spisu vedeného žalovaným pod sp. zn. ÚOHS - S109/2011/DP. V této věci se žalovaný zabýval otázkou,

zda se žalobkyně nedopustila zneužití dominantního postavení ve smyslu § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Rozhodnutí o odmítnutí poskytnout informaci žalovaný odůvodnil tím, že její poskytnutí upravuje zvláštní zákon, konkrétně § 38 správního řádu.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žadatel rozklad k předsedovi žalovaného (dále též jen „předseda“), který v záhlaví specifikovaným rozhodnutím podle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu rozhodnutí žalovaného zrušil a „věc mu vrátil k novému projednání“. Předseda ve svém rozhodnutí uvedl, že závěry žalovaného jsou v rozporu s ustálenou judikaturou správních soudů. Poskytnutí konkrétního dokumentu ze správního spisu lze totiž požadovat prostřednictvím žádosti ve smyslu informačního zákona a žalovaným uváděný důvod pro odmítnutí nebyl namístě. Následně předseda ve svém rozhodnutí zavázal žalovaného posoudit žádost o poskytnutí informací podle informačního zákona, a jestliže neshledá některou ze zákonných výjimek z poskytnutí informací, aby v požadovaném znaleckém posudku anonymizoval veškeré citlivé údaje a žadateli je poskytl.

[3] Žalovaný následně uvědomil žalobkyni přípisem ze dne 11. 12. 2020, č. j. ÚOHS-40098/2020/130/Svá, o dosavadním stavu řízení a o jeho odhodlání znalecký posudek žadateli poskytnout. Na tento přípis reagovala žalobkyně dne 14. 12. 2020, přičemž s poskytnutím požadovaného znaleckého posudku nesouhlasila. Žalovaný poté přípisem ze dne 17. 12. 2020, č. j. ÚOHS-40664/2020/130/Jda, požadovanou informaci žadateli částečně poskytl.

[4] Proti rozhodnutí předsedy žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, kterou podala ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) dne 19. 12. 2020. Měla přitom za to, že je k podání žaloby aktivně legitimována a že je žaloba přípustná, neboť napadá rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Po vrácení věci totiž žalovaný v případě vyhovění žádosti již nevydává rozhodnutí a fakticky informaci poskytne. Neexistuje tak žádná jiná efektivní možnost obrany.

[5] Krajský soud v záhlaví uvedeným usnesením žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl, přičemž nejprve shrnul judikatorní závěry uvedené v rozsudcích ze dne 11. 10. 2013, č. j. 7 As 4/2013 - 81, a ze dne 29. 10. 2015, č. j. 9 As 154/2015 - 49. V nich se Nejvyšší správní soud zabýval možností soudního přezkumu rozhodnutí vydaných na základě informačního zákona. V této souvislosti považoval krajský soud za podstatné důvody, pro které předseda žalovaného zrušil rozhodnutí žalovaného. Předseda podle názoru krajského soudu žalovaného nezavázal, aby požadovanou informaci poskytl, neboť se samotným nárokem žadatele nezabýval. Pouze konstatoval, že se jedná o žádost podle informačního zákona. Jelikož z napadeného rozhodnutí neplyne, jak má žalovaný rozhodnout, může se žalobkyně podle názoru krajského soudu případně bránit proti budoucímu postupu žalovaného pouze prostřednictvím zásahové žaloby ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

[6] Krajský soud shrnul, že pro posouzení přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je podstatné, jak má povinný subjekt po zrušujícím rozhodnutí nadřízeného orgánu dále postupovat. Pokud nadřízený orgán uloží povinnému subjektu

pokračování

informaci poskytnout, pak je podle něho nutné soudní přezkum takového rozhodnutí připustit. V nyní posuzované věci však krajský soud dospěl k závěru, že se o takovouto situaci nejedná, a soudní přezkum napadeného rozhodnutí proto není možný.

[7] K námitce týkající se opomenutí procesního postavení žalobkyně coby účastníka řízení krajský soud uvedl, že žalovaný byl povinen žalobkyni vyrozumět o tom, že požadovaná informace bude poskytnuta, aby měla možnost se k tomuto postupu vyjádřit. Vzhledem k odmítnutí žaloby shledal krajský soud jako nepřípustnou námitku, dle které měla být žádost o poskytnutí znaleckého posudku vyhodnocena jako žádost o nahlédnutí do spisu ve smyslu § 38 správního řádu.

[8] Nejvyšší správní soud musí na tomto místě k dosavadním krokům, kterými se žalobkyně bránila proti poskytnutí požadovaného znaleckého posudku, doplnit ještě jednu podstatnou skutečnost. Z úřední činnosti mu je totiž známo, že žalobkyně se bránila zásahovou žalobou ve smyslu § 82 s. ř. s. proti vyřizování žádosti o informace ze dne 5. 10. 2020. Konkrétně namítala, že jí nebylo přiznáno postavení dotčené osoby a že žalovaný žadateli informaci poskytl, ačkoliv s ohledem na existenci obchodního tajemství neměl. Krajský soud v rozsudku ze dne 11. 3. 2021, č. j. 62 A 8/2021 - 162, dospěl k závěru, že poskytnutí znaleckého posudku žadateli bylo nezákonné, neboť žalovaný neumožnil žalobkyni, aby se k žádosti o poskytnutí informace vyjádřila. Proti tomuto rozsudku krajského soudu byla podána kasační stížnost; řízení o ní vede Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 3 As 78/2021 a dosud o ní nebylo rozhodnuto.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

[9] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu, který lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[10] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žaloba proti zrušujícímu rozhodnutí nadřízeného orgánu je přípustná pouze v případě, kdy nadřízený orgán ukládá povinnému subjektu povinnost informaci poskytnout. Takový závěr je podle stěžovatelky v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, odpírá jí právo na soudní ochranu a nezohledňuje faktické důsledky rozhodnutí nadřízeného orgánu na poskytnutí požadované informace.

[11] Stěžovatelka má za to, že judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z obecné přípustnosti žaloby proti zrušujícímu rozhodnutí nadřízeného orgánu bez ohledu na to, zda ukládá povinnému subjektu informaci poskytnout či zda mu vrátí věc k dalšímu projednání s tím, že má o žádosti sám znovu rozhodnout. Dle přesvědčení stěžovatelky nelze v takovém případě poskytnout jinou efektivní soudní ochranu, než prostřednictvím žaloby ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Po zrušujícím rozhodnutí se totiž nevede další řízení a nevydává se žádné rozhodnutí, proti kterému by se mohla dotčená osoba bránit. V této souvislosti odkázala na rozsudek ze dne 23. 7. 2020, č. j. 3 As 400/2019 - 44, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že dotčená osoba může napadnout žalobou zrušující rozhodnutí i za situace, kdy nadřízený subjekt přímo nenařídil informaci žadateli poskytnout. Ani citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 154/2015 - 49 a č. j. 7 As 4/2013 - 81 podle ní závěry krajského soudu nepodporují. Nejvyšší správní soud

v nich totiž nerozlišuje mezi situací, kdy zrušující rozhodnutí ukládá informaci poskytnout či nikoliv. Podle stěžovatelky je proti zrušujícímu rozhodnutí (dle informačního zákona) vždy přípustná žaloba podle § 65 s. ř. s. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „rozšířený senát“) ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2016, č. j. 4 As 289/2015 - 29.

[12] Dále stěžovatelka uvedla, že výklad krajského soudu o přípustnosti žaloby zbavuje dotčené osoby efektivní soudní ochrany a je tak např. v rozporu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98. Krajský soud v napadeném usnesení tvrdil, že proti postupu povinného subjektu se stěžovatelka mohla bránit zásahovou žalobou. Taková forma ochrany je však dle ní zjevně nedostatečná, neboť tu je možné uplatnit teprve po uskutečnění tvrzeného nezákonného zásahu (poskytnutí informace). Přijetí závěru krajského soudu by dle názoru stěžovatelky znamenalo, že část zrušujících rozhodnutí ve věcech žádostí dle informačního zákona je zcela vyňata ze soudního přezkumu a dotčené osoby by tak neměly k dispozici žádný procesní nástroj, jak poskytnutí informace zabránit.

[13] Stěžovatelka taktéž upozornila, že došlo k porušení jejích procesních práv, neboť ve věci žádosti o poskytnutí informace již bylo dvakrát rozhodnuto a stěžovatelce mělo být správně přiznáno postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Při vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí by však tento vadný procesní postup nepodléhal žádné kontrole.

[14] Dále má stěžovatelka za to, že není žádný podstatný rozdíl v tom, zda nadřízený orgán přímo nařídí informaci poskytnout, nebo svým závazným právním názorem pouze koriguje závěry povinného subjektu, který následně postupuje v souladu se závazným právním názorem nadřízeného orgánu a informaci poskytne. V obou případech má nadřízený orgán totiž vliv na to, jakým způsobem bude žádost o informace povinným subjektem vyřízena. Rozhodnutí nadřízeného orgánu tak může přímo vést k poskytnutí informace, a tedy k zásahu do práv dotčené osoby. V této souvislosti odkázala na rozhodnutí předsedy, v němž žalovaného zavázal, aby informaci poskytl, pokud nezjistí naplnění některé z jiných výjimek stanovených v informačním zákoně. Není tak dle stěžovatelky pravdou, že by rozhodnutí předsedy žalovaného nemělo na věcné posouzení žádosti žádný dopad. Na posouzení přípustnosti žaloby nemá podle ní ani vliv, že znalecký posudek byl již poskytnut.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti připustil, že za určitých okolností je proti zrušujícímu rozhodnutí dle informačního zákona žaloba ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přípustná. Nyní projednávaná věc však dle něj není tento případ. Odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 400/2019 - 44 nepovažuje za danou věc za přílehlavý, neboť v odkazované věci nadřízený orgán zavázal povinný subjekt, aby posoudil, zda převáží právo na ochranu obchodního tajemství či právo na informace (tento postup může nevyhnutelně vést k porušení jak jednoho, tak druhého práva). V nynější věci však předseda nezavázal povinný subjekt žádným závazným právním názorem poskytnout či neposkytnout požadovanou informaci. V tom žalovaný, ve shodě s krajským soudem, spatřuje hlavní odlišnost mající vliv na přípustnost podané žaloby. Vydáním rozhodnutí předsedy žalovaného nemohla být nijak dotčena práva stěžovatelky,

pokračování

neboť jím bylo řízení pouze vráceno do jeho prvotní fáze a bude záležet čistě na povinném subjektu, zda požadované informace poskytne. Procesní situace stěžovatelky je tak totožná, jako v době podání žádosti o poskytnutí informací.

[16] Dále upozornil, že proti faktickému úkonu povinného subjektu, jímž informaci poskytne, se dotčený subjekt může bránit prostřednictvím zásahové žaloby dle § 82 s. ř. s. Posouzení odpovídající ochrany citlivých údajů (a rozsah případné anonymizace) zákon svěřil povinnému subjektu. Judikatura správních soudů přitom nastavila dosti široký rozsah poskytovaných informací.

[17] Stěžovatelka na vyjádření žalovaného reagovala replikou, v níž nesouhlasí s názorem žalovaného na užití rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 400/2019 - 44 na nyní posuzovaný případ. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku totiž definoval kritéria a důvody přípustnosti žaloby podle § 65 s. ř. s. zcela obecně. Žalovaný přitom ve svém vyjádření zaměňuje důvody přípustnosti a důvody meritorního posouzení žaloby. Z hlediska přípustnosti nemůže podle stěžovatelky být relevantní ani konkrétní „šíře rozhodovacího prostoru“, která je povinnému subjektu po zrušení původního rozhodnutí nadřízeným orgánem ponechána pro opětovné posouzení žádosti o poskytnutí informace. Takový přístup by vytvářel značnou právní nejistotu pro všechny zúčastněné osoby, neboť v mnoha případech by nebylo vůbec jednoznačné, zda lze správní rozhodnutí napadnout žalobou, či nikoliv. Zároveň by nebyla dotčeným osobám poskytnuta efektivní ochrana. Dodala, že byla zkrácena na svých právech tím, že s ní žalovaný nejednal jako s účastníkem řízení, přičemž se nemohla k žádosti o poskytnutí informace před vydáním rozhodnutí žalovaného vyjádřit.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl výrok rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto usnesení dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Asz 33/2004 - 98). Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu je tak pouze otázka, zda je žaloba proti rozhodnutí vydanému podle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu, tedy proti rozhodnutí, kterým předseda žalovaného zrušil jeho rozhodnutí, přípustná. Z tohoto důvodu se nemůže kasační soud zabývat námitkou stěžovatelky, ve které upozorňuje na porušení svých procesních práv, konkrétně že s ní nebylo zacházeno jako s účastníkem probíhajícího správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Tato otázka totiž nemůže mít vliv na to, zda krajský soud postupoval

správně, pokud žalobu stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[21] Jádrem sporu v nynějším řízení o kasační stížnosti je, zda bylo namístě odmítnout žalobu proti rozhodnutí předsedy, kterým zrušil rozhodnutí žalovaného o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Žaloba byla podána společností O2 Czech Republic a.s., která byla účastníkem řízení vedeného žalovaným pod sp. zn. ÚOHS - S109/2011/DP a již se přímo týká žadatelem požadovaný znalecký posudek obsažený v tomto spisovém materiálu. Má proto postavení dotčené osoby ve smyslu informačního zákona.

[22] K otázce soudního přezkumu zrušujícího rozhodnutí nadřízeného správního orgánu existuje již ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, která opakovaně dospěla k závěru, že se nemůže jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. [srov. např. rozsudky ze dne 18. 3. 2022, č. j. 3 As 426/2021 - 41, ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 As 70/2018 - 52, ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017 - 28, ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 23/2015 - 49, ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014 - 34, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, či ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111 (závěry posledně zmiňovaného rozsudku byly potvrzeny usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 2092/08)]. Žalobou podle § 65 s. ř. s. lze totiž napadat pouze takový úkon správního orgánu, který představuje zásah do veřejných subjektivních práv žalobce, přičemž za tento zásah nelze považovat zásah jakýkoliv, ale jen zásah konečný. Tento přístup vyplývá z principu subsidiarity správního soudnictví, který je stanoven v § 5 s. ř. s. (srov. též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35).

[23] Z tohoto obecně respektovaného pravidla nicméně judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila jisté výjimky. Příkladem lze uvést rozhodnutí správního orgánu, kterým se ruší nebo mění pravomocné správní rozhodnutí v rámci přezkumného řízení (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73) nebo obnovy řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 46). Od obecných zásad se rovněž odchyluje právě situace ve věcech týkajících se svobodného přístupu k informacím. Typickým příkladem jsou případy neúspěšných žadatelů o informace dle informačního zákona, kteří čelili tzv. procesnímu „ping-pongu“ mezi povinným subjektem a odvolacím orgánem. Zde judikatura dovodila, že nelze po žadateli spravedlivě žádat, aby vyčkal na konečné pravomocné rozhodnutí ve věci poskytnutí informace, nýbrž je možné žalovat již prvostupňové rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí poskytnutí informace (srov. již zmíněný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 7 As 192/2017 - 35), který opakovaně nerespektoval závazný právní názor nadřízeného orgánu. Tato výjimka se z povahy věci na nyní projednávaný případ nevztahuje, neboť stěžovatelka není žadatelem o poskytnutí informace, nýbrž dotčenou osobou, která usiluje o to, aby požadovaná informace nebyla žadateli poskytnuta.

[24] Možnost procesní ochrany dotčených osob prvotně nastínil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 As 4/2013 - 81. V této kasačním soudem posuzované věci se společnost České dráhy, a.s., žalobou bránila proti poskytnutí svého obchodní tajemství a domáhala se zrušení rozhodnutí nadřízeného orgánu, který přikázal povinnému subjektu poskytnout požadovanou informaci. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že žaloba proti takovému rozhodnutí je přípustná, přičemž uvedl: „(...) *podle zákona o svobodném přístupu k informacím se na kladné rozhodnutí o poskytnutí informací nevztahují*

pokračování

*předpisy o správním řízení. V praxi to znamená, že ministerstvo, které je napadeným správním rozhodnutím zavázáno informaci poskytnout, žádné správní řízení nepovede a nebude vydávat žádné rozhodnutí, proti němuž by bylo možno se bránit, ale přímo informaci poskytnout. V takovém případě nebude již stěžovatelka aktivně legitimována k podání žaloby podle ust. § 65 s. ř. s., ale měla by pouze možnost podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. S ohledem na to, že stěžovatelka považuje předmětné informace za své obchodní tajemství, **nebude však mít v okamžiku poskytnutí těchto informací povinným subjektem takto podaná žaloba pro stěžovatelku zřejmě již žádný praktický význam. Důvody nepřijetí žaloby podané stěžovatelkou, které uvedl městský soud v napadeném usnesení, tedy nemůžou obstát.**“ (zvýrazněno soudem).*

[25] K možnosti obrany dotčených osob proti poskytnutí informací se následně vyjádřil i rozšířený senát ve svém rozsudku č. j. 8 As 55/2012 - 62: „*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. (...) 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.)**“ (zvýrazněno soudem). V obdobném duchu se vyjádřil Nejvyšší správní soud taktéž ve svém rozsudku ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 As 189/2014 - 50.*

[26] V této souvislosti je nutné zmínit, že žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 s. ř. s. lze podat teprve po uskutečnění tvrzeného nezákonného zásahu. Osoby, jichž se poskytnutí informací týká, se proto nemohou domáhat zásahovou žalobou povinnosti zdržet se nezákonného zásahu do svých práv předtím, než je informace fakticky poskytnuta (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2016, č. j. 8 As 93/2015 - 134).

[27] Na rozsudek č. j. 7 As 4/2013 - 81 navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 As 154/2015 - 49, který se rovněž zabýval možnostmi soudního přezkumu zrušujícího rozhodnutí nadřízeného orgánu, tentokrát ve věci žádosti o poskytnutí informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků. Nutno doplnit, že i v této věci nadřízený orgán uložil povinnému subjektu povinnost informaci zveřejnit (tj. zveřejnit a poskytnout informaci o platech a odměnách svých zaměstnanců). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není důvod rozlišovat mezi případy, kdy dotčená osoba se snaží chránit své obchodní tajemství anebo své soukromí. Vždy však pro ně bude mít největší význam **možnost obrany poskytnuté pokud možno před samotným poskytnutím**

informace. Takovou možnost obrany dle názoru Nejvyššího správního soudu „neposkytuje zásahová žaloba podaná po poskytnutí informace, která v případě úspěchu povede k deklaraci toho, že poskytnutí informace bylo nezákonným zásahem, či žaloba na náhradu škody za nesprávný úřední postup.“ K tomuto závěru kasační soud dospěl i přesto, že zrušující rozhodnutí nadřízeného orgánu nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti. Kasační soud dal nicméně přednost zájmu na efektivní soudní ochraně a reflektoval asymetrickou úpravu poskytování informací spočívající v tom, že se informace buď poskytne faktickým úkonem, nebo se o odepření jejího poskytnutí vydá správní rozhodnutí.

[28] Je vhodné zmínit i rozsudek č. j. 4 As 289/2015 - 29, v němž Nejvyšší správní soud reagoval na svoji předchozí (výše citovanou) judikaturu a uvedl, že „[p]okud se totiž povinný subjekt po vrácení věci k dalšímu projednání rozhodne, že požadovaná informace má být poskytnuta, nevede o tom ve smyslu § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím správní řízení, avšak informaci faktickým úkonem poskytne. Osobám dotčeným poskytnutím informace by tak nezbylo než se bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem; **jakékoliv ochrany by se jim však z povahy věci dostalo až ex post, což by nemělo žádný praktický význam.** Právě z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud připustil jako výjimku z pravidla, nezbytnou pro zachování efektivní soudní ochrany, meritorní posouzení žaloby podle § 65 s. ř. s. osob dotčených poskytnutím informace proti rozhodnutí nadřízeného orgánu, kterým se byt' jen částečně ruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace a věc se mu vrací k dalšímu řízení.“ (zvýrazněno soudem)

[29] Konečně nelze opomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 400/2019 - 44, na nějž stěžovatelka ve své kasační stížnosti upozorňuje. V tomto případě nadřízený orgán ve svém zrušujícím rozhodnutí neudělil povinnému subjektu jednoznačný pokyn informaci poskytnout, nýbrž jej zavázal, aby provedl tzv. test proporcionality spočívající v posouzení, zda převáží právo na ochranu obchodního tajemství či právo na informace a zájem na transparentnosti hospodaření veřejné správy. Nejvyšší správní soud v této věci dospěl k závěru, že dotčená osoba měla právo hájit své zájmy prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Svůj závěr kasační soud přitom odůvodnil tím, že „[s]těžovateli 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.** (...) 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.“ Nutno ovšem doplnit, že Nejvyšší správní soud v této věci posuzoval přípustnost zásahové žaloby a že v daném řízení docházelo k tzv. procesnímu „ping-pongu“.

[30] Krajský soud vyvodil z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu závěr, že žaloba proti zrušujícímu rozhodnutí nadřízeného orgánu v mezích informačního zákona je přípustná pouze za situace, kdy nadřízený orgán uložil povinnému subjektu informaci poskytnout. V případě stěžovatelky tomu tak ale nebylo a dle krajského soudu jí nezbylo, než se proti případnému poskytnutí informace bránit *ex post* zásahovou žalobou.

[31] Dosavadní judikatura (srov. již opakovaně zmiňované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 154/2015 - 49 a č. j. 7 As 4/2013 - 81) doposud nenastavila jasnou hranici

pokračování

(kromě přímo stanoveného informačního příkazu), ze které by vyplývalo, kdy je možné zrušující rozhodnutí nadřízeného orgánu napadnout žalobou ve smyslu § 65 s. ř. s. a kdy by bylo možné považovat takto podanou žalobu za nepřijatelnou. V praxi přitom může být v některých případech velmi obtížné určit, zda se v žalobou napadeném rozhodnutí již nachází „hmataelný“ příkaz informaci poskytnout anebo nikoliv. Dotčená osoba se tak skutečně někdy může ocitnout v nejistotě, zda je oprávněna rozhodnutí nadřízeného orgánu napadnout žalobou ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a účinně se tak bránit proti poskytnutí informace, anebo zda má vyčkávat s podáním zásahové žaloby ve smyslu § 82 s. ř. s. do doby, než povinný orgán informaci skutečně poskytne (tedy zvolit neefektivní způsob obrany).

[32] Z citované judikatury je především zřejmé, že dotčené osobě musí být umožněno uplatnit včasný a efektivní způsob obrany, neboť *ex post* podaná zásahová žaloba již nemusí mít pro dotčenou osobu praktický význam (nanejvýš co do otázky náhrady újmy vzniklé poskytnutím příslušné informace). Nejvyšší správní soud tedy v souladu se svojí předchozí judikaturou potvrzuje, že žaloba proti zrušujícímu rozhodnutí nadřízeného orgánu má smysl (a takové rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu) v případech, kdy je povinnému subjektu udělen příkaz informaci poskytnout, neboť povinný subjekt je povinen dbát závazného právního názoru nadřízeného orgánu a jiný postup není možný.

[33] Je otázkou, jaký význam má soudní přezkum za situace, kdy bude rozhodovací prostor povinného subjektu po zrušujícím rozhodnutí nastaven velmi široce (nadřízený orgán zruší rozhodnutí povinného subjektu např. jen kvůli procesním vadám a nedá povinnému subjektu žádné vodítko, jak rozhodnout). V této situaci soudní přezkum takového rozhodnutí postrádá svůj smysl. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v těchto situacích je namíste respektovat obecná východiska a soudní přezkum zrušujícího rozhodnutí nepřipustit, neboť takový úkon správního orgánu nepředstavuje a ani nepředjímá konečný zásah do veřejných subjektivních práv dotčeného subjektu. Tím je totiž až faktický úkon povinného orgánu, který na základě vlastního uvážení informaci poskytne. Opačný výklad (tj. plošná přípustnost žaloby proti takřka každému zrušujícímu rozhodnutí nadřízeného orgánu) by v praxi dala zbytečně velký prostor pro obstrukční jednání dotčených subjektů a znamenala by značné prodloužení doby poskytnutí informace. Tím by naopak došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žadatelů o poskytnutí informace. V této souvislosti je třeba mít na paměti, že povinný orgán je podle § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona vázán informaci poskytnout do 15 dnů od podání žádosti, resp. ode dne vrácení věci nadřízeným orgánem k novému projednání. Ústavní soud přitom ve svém nálezu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14, konstatoval, že procedurální pravidla a jejich výklad nemohou být důvodem tvořícím bariéru získávání informací.

[34] Závěry učiněné kasačním soudem v předchozím bodě jsou plně aplikovatelné na nyní posuzovaný případ. Předseda v napadeném rozhodnutí nenařídil žalovanému požadované informace (znalecký posudek) poskytnout. Pouze uvedl, že důvod pro odmítnutí uvedený v jeho rozhodnutí nebyl správný. Žalovaný následně začal posuzovat žádost o poskytnutí informace, přičemž měl dle pokynu nadřízeného orgánu postupovat podle informačního zákona. Za této situace nemá soudní přezkum napadeného rozhodnutí žádný smysl, neboť jeho předmětem by mohlo být pouze posouzení toho, zda se informační zákon

na podanou žádost vztahuje či ne. V takovém pokynu odvolacího správního orgánu však nelze spatřovat porušení či ohrožení veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Podání žaloby proti rozhodnutí nemohlo ospravedlnit ani údajné porušení jejích procesních práv během předchozího řízení. Toto pochybení žalovaného, resp. jeho předsedy, by totiž stěžovatelka mohla namítat v rámci eventuálně podané zásahové žaloby proti poskytnutí informací.

[35] Nejvyšší správní soud přitom nemůže přehlédnout, že znalecký posudek byl již žadateli (v anonymizované podobě) fakticky poskytnut, a to dle informací obsažených ve spisovém materiálu dokonce ještě přede dnem podání žaloby proti rozhodnutí ke krajskému soudu. Žaloba tak již neměla význam a nemohla poskytnout efektivní ochranu jejích práv. Kasačnímu soudu je taktéž známo, že stěžovatelka podala zásahovou žalobu proti poskytnutí informací a že krajský soud v rozsudku č. j. 62 A 8/2021 - 162 dal stěžovatce za pravdu, že došlo k porušení jejích procesních práv, jakož i k nezákonnému postupu žalovaného. Podle názoru Nejvyššího správního soudu jí tak byl poskytnut maximálně možný prostor k efektivní obraně jejích práv.

[36] Na závěr Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než se vypořádat se svým rozsudkem č. j. 3 As 400/2019 - 44, na který ve své kasační stížnosti stěžovatelka poukázala. Kasační soud je toho názoru, že případ řešený v rozsudku č. j. 3 As 400/2019 - 44 není na nyní posuzovanou věc přílehlavý, neboť v něm existovaly zcela specifické okolnosti. Dotčený subjekt se v dané věci bránil proti zrušujícímu rozhodnutí zásahovou žalobou, která v daný okamžik nebyla vhodným žalobním typem (srov. již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 93/2015 - 134). Důležitou okolností byla v posuzovaném případě rovněž skutečnost, že zde docházelo k procesnímu „ping-pongu“. Za této situace kasační soud obecně připustil, že tehdejší žalobce měl využít žalobního typu - žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. a krajský soud měl žalobce o možnosti změny žalobního typu poučit v souladu s judikaturou Ústavního soudu. Jednalo se tak o odlišný případ a závěry tohoto rozsudku nelze užít v nyní posuzované věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[38] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovaný byl ve věci úspěšný, ten ale náhradu nákladů nepožadoval a ze spisového materiálu nevyplývá, že by mu nějaké náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladu řízení ani jednomu z účastníků.

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

V Brně dne 28. dubna 2023

pokračování

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu