

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně – Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanského sdružení**, se sídlem Brno, U Luhu 23, zastoupeného Mgr. Martinem Šípem, advokátem se sídlem Tábor, Převrátilská 330, proti žalovanému **Brněnské komunikace, a. s.**, se sídlem Brno, Renneská tř. 1a, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 10. 6. 2010, č. j. 31 A 14/2010 - 35,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 10. 6. 2010, č. j. 31 A 14/2010 - 35, **se zrušuje.**

II. Žaloba na ochranu proti nečinnosti ze dne 10. 2. 2010, doručená Krajskému soudu v Brně dne 15. 2. 2010, **se odmítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem i řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhal soudní ochrany před nečinností žalovaného v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu druhého soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Podle tvrzení žalobce se měl žalovaný dopustit nečinnosti tím, že vůbec nerozhodl o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím"). Žalobce

podal žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, která byla datována dnem 1. 5. 2009 a po žalovaném požadoval v tomto podání blíže rozvedené sdělení týkající se studie *„Modely dopravních intenzit IAD variant 1, 2 konceptu Územního plánu města Brna a varianty 0“*. Žalobce následně nesouhlasil se způsobem vyřízení své žádosti, a proto podal ve smyslu § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím stížnost, kterou datoval dnem 6. 6. 2009 a v níž uvedl, že pokud povinný subjekt chtěl nějakou část informace odepřít, měl vydat rozhodnutí podle § 15 tohoto zákona. Dále ve stížnosti uvedl, že vyčíslení úhrady za poskytnutí požadovaných informací je v rozporu se zněním zákona. Vzhledem k tomu, že žalovaný na stížnost nikterak nereagoval, domáhal se žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. toho, aby soud uložil žalovanému rozhodnout o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace ze dne 6. 6. 2009. Krajský soud žalobu usnesením ze dne 10. 6. 2010, č. j. 31 A 14/2010 – 35, odmítl.

Krajský soud při svém rozhodování vycházel z úvahy, že žalobce měl nejprve proti nečinnosti ve věci vyřizování stížnosti brojit stížností podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Pokud tak neučinil, nevyčerpal všechny prostředky ochrany proti nečinnosti, které je třeba bezúspěšně vyčerpat před podáním žaloby ke správnímu soudu. Proto krajský soud žalobu odmítl s poukazem na § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Usnesení krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti i samotné povahy napadeného soudního rozhodnutí je nicméně zřejmé, že stěžovatelem může být toliko tvrzen kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá právě na tvrzenou nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Jak vyplývá z judikatury, pod tímto důvodem kasační stížnosti v podobě nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení se fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Z povahy věci je vyloučen jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je věcí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nezakládá proto samo o sobě nedostatek návrhu. K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2002 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Stěžovatel namítl, že v daném případě je žalovaným povinným subjektem obchodní společnost. Krajský soud v napadeném usnesení neuvedl, kdo je v takovém případě nadřízeným správním orgánem. Nadřízený správní orgán není určitelný ani podle § 178 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel poukázal na to, že obchodní společnost jedná statutárním orgánem; tedy o poskytnutí požadovaných informací na základě § 4 zákona o svobodném přístupu k informacím rozhoduje statutární orgán. Měl-li by v daném případě o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace rozhodovat opět statutární orgán, jednalo by se o přepjatý formalismus. Proto za dané situace nemohl stěžovatel podat žádný další prostředek na ochranu proti nečinnosti.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že *ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*

Prostředky proti nečinnosti v rámci veřejné správy upravuje v obecné rovině § 80 správního řádu. Zákon o svobodném přístupu k informacím však zakotvuje zvláštní úpravu v § 16a (jde o prostředek nejen proti nečinnosti, ale obecněji na postup při vyřizování žádosti o informace, např. v případě, kdy žadatel nesouhlasí s výší úhrady dle § 17 odst. 3 citovaného zákona apod.).

V projednávané věci je nesporné, že žalovaný zůstal nečinný při vyřizování stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím (není rozhodující z tohoto pohledu to, že neposoudil v rámci své organizační struktury skutečnost, kdo bude rozhodovat o takové stížnosti, nýbrž to, že na stížnost nereagoval vůbec). Otázkou zůstává, jaké důsledky má tato nečinnost žalovaného pro postup, respektive rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti nečinnosti žalovaného při vyřizování žádosti o poskytnutí informace.

Vztahem obou prostředků proti nečinnosti – tj. podle § 80 správního řádu a podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím se Nejvyšší správní soud zabýval v několika svých rozhodnutích. Z nich je pro danou věc nejvíce přiléhavý rozsudek ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009 – 86. V něm zdejší soud připodobnil uvedenou stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím k § 80 správního řádu nebo v daňovém řízení k § 34c v době vydání rozsudku účinného zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Na základě toho dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba považovat za prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že taková stížnost byla v posuzované věci podána a žalovaný na ni vůbec nereagoval, byl tento prostředek stanovený zákonem o svobodném přístupu k informacím k ochraně proti nečinnosti bezvýsledně vyčerpán a podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu při vyřizování žádosti o poskytnutí informací byly splněny.

Nejvyšší správní soud však také v citovaném rozhodnutí odmítl argumentaci, že nejprve se má žadatel o informaci soudně bránit žalobou proti nečinnosti při vyřizování

stížnosti podané proti postupu při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím a teprve potom případně proti nečinnosti při vyřizování žádosti o poskytnutí informací. Taková interpretace by totiž vedla k tomu, že místo účelné a reálné ochrany práv (a to dokonce práv ústavně garantovaných – srov. čl. 17 Listiny základních práv a svobod) by se žadatelům o informace dostalo ochrany jen veskrze pofiderní, přístup k informacím by se oddaloval, soudní řízení by se násobila. Vedle efektivity a rychlosti právní ochrany pak nelze pominout ani aspekt ekonomický. Výklad předestřený stěžovatelem by zbytečnými náklady zatěžoval jak žadatele o informace, tak správní orgány a v neposlední řadě i soudy; vedl by též k nedůvodnému plýtvání lidskými zdroji.

Nejvyšší správní soud dodává, že vyslovený právní názor je konzistentní i s jeho dřívější judikaturou: „*... institut žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (...) přichází v úvahu v situacích, kdy je nečinný nejenom povinný subjekt, tím, že nereaguje na podanou žádost o informace, ale též správní orgán při vyřizování podané stížnosti jakožto prostředku na ochranu proti nečinnosti*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52). V označené věci zdejší soud odkázal též na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 1. 2007, č. j. 29 Ca 131/2006 - 26, jenž ve věci, ve které byl povinný subjekt (resp. nadřízený orgán) nečinný jak při vyřizování žádosti o poskytnuté informace, tak při vyřizování stížnosti podané podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, uvedl, že „*[v]zhledem k tomu, že žalovaný nevydal rozhodnutí, popř. neposkytl požadovanou informaci, žalobce vyčerpal prostředky, které procesní předpis stanoví k jeho ochraně a vzhledem k tomu, že* [zákon o svobodném přístupu k informacím] *nespojuje s nečinností žalovaného fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek, nezbylo Krajskému soudu v Brně než uložit žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci v souladu* [se zákonem o svobodném přístupu k informacím]*, to je buď informaci poskytnout, nebo vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti.*“

Z podaného vyplývá, že stěžovatel měl – nebyla-li jeho stížnost na nečinnost při vyřizování žádosti o informaci dle zákona o svobodném přístupu k informacím ve lhůtě vyřízena – podat žalobu ve smyslu § 79 s. ř. s., kterou by se domáhal, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé (nabízí se pochopitelně též možnost postupu dle § 62 s. ř. s., pokud by došlo k uspokojení navrhovatele po podání žaloby). Nesprávný je tak závěr krajského soudu, který argumentoval prostřednictvím § 80 správního řádu. Pochybil ovšem také stěžovatel, který se v žalobě domáhal toho, aby bylo rozhodnuto o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace, nikoliv tedy toho, aby bylo bezprostředně rozhodnuto o žádosti o informaci. V tomto ohledu zdejší soud opětovně blíže odkazuje na výše citované rozhodnutí (sp. zn. 4 Ans 4/2009), vydané ve věci téhož stěžovatele, který si tak musel být vědom právních závěrů zdejšího soudu, a tedy ve svém důsledku si musel být vědom i toho, jak ve věci postupovat a jak formulovat žalobní návrh. Ustanovení § 79 s. ř. s. přitom dává možnost soudu toliko uložit správnímu orgánu, aby rozhodl ve věci samé. Rozhodnutí o stížnosti ovšem rozhodnutím o věci samé není, a tedy nelze se ho ani domáhat. V řízení dle § 79 s. ř. s. je soud návrhem vázán. V nyní posuzovaném případě tak bylo na soudu, aby návrh z předestřených důvodů odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Krajský soud sice poukázal na citované ustanovení s. ř. s., ale odůvodnil jej nevyčerpáním prostředků proti nečinnosti v rámci systému veřejné správy samé. Toto odůvodnění ovšem neobstojí, jak bylo shora zdůvodněno. Proto musel zdejší soud napadené usnesení krajského soudu zrušit, neboť pro opačný postup (zamítnutí kasační stížnosti) by bylo třeba, aby důvody, které krajský soud k odmítnutí návrhu vedly, obstály nejméně v podstatné míře (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS).

S ohledem na shora popsané skutečnosti Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, věty první před středníkem s. ř. s., rozsudek krajského soudu zrušit, a to *ex officio* (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Jelikož důvody pro odmítnutí návrhu na zahájení řízení byly dány již v řízení před soudem prvé instance, rozhodl současně o odmítnutí žaloby (§ 110 odst. 1, věta první za středníkem s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem se končí i řízení o žalobě, rozhodl Nejvyšší správní soud o náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů. Pokud jde o řízení vedené před krajským soudem, zde bylo o nákladech řízení mezi účastníky rozhodnuto s ohledem na dikci § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Výrok o nákladech řízení o kasační stížnosti vychází (za použití § 120 s. ř. s.) z téhož ustanovení zákona. Posuzováno čistě z procesního hlediska, sice stěžovatel v řízení o kasační stížnosti uspěl, neboť rozsudek krajského soudu byl zrušen, jelikož se tak ale nestalo z důvodů uplatněných v kasační stížnosti a zdejší soud fakticky potvrdil odmítnutí žaloby, avšak z jiných procesních důvodů, je nutno i v případě nákladů řízení o kasační stížnosti vycházet z konečného výsledku řízení před správními soudy, kterým je odmítnutí žaloby.

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

V Brně dne 9. března 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu