

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně – Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení**, se sídlem v Brně – Kníničkách, U Luhu 23, zast. Mgr. Martinem Šípem, advokátem se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému: **Brněnské komunikace a. s.**, se sídlem Renneská třída 1a, Brno, o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 10. 6. 2010, č. j. 31 A 13/2010 - 34,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 10. 6. 2010, č. j. 31 A 13/2010 - 34, **se zrušuje.**

II. Žaloba ze dne 15. 2. 2010 **se odmítá**.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Brně, kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Stěžovatel podal žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, která

byla datována dnem 1. 5. 2009 a v níž 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“. Stěžovatel 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 dle § 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 stěžovatel u krajského soudu toho, aby soud uložil žalovanému rozhodnout o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace ze dne 6. 6. 2009. Krajský soud žalobu odmítl, neboť vyšel z toho, že stěžovatel měl nejprve proti nečinnosti ve věci vyřizování stížnosti brojit stížností dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Pokud tak stěžovatel neučinil, nevyčerpal všechny prostředky ochrany proti nečinnosti, které je třeba bezúspěšně vyčerpat před podáním žaloby ke správnímu soudu. Proto Krajský soud v Brně odmítl žalobu s poukazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Ač stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s., je z povahy věci (která tkví v tom, že krajský soud žalobu odmítl) zřejmé, že takové důvody uplatnit nelze (k tomu podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, www.nssoud.cz). Zdejší soud proto podřadil namítané důvody pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; ve skutečnosti totiž stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Stěžovatel namítá, že v daném případě je žalovaným povinným subjektem obchodní společnost. Krajský soud v napadeném rozsudku neuvedl, kdo je v takovém případě nadřízeným správním orgánem. Nadřízený správní orgán není určitelný ani podle § 178 odst. 2 správního řádu. Je nutno mít na paměti, 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.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný nevyužil své možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatel je zastoupen advokátem a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že [t]*en, 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 apod.).

V projednávané věci je nesporné, že žalovaný zůstal nečinný při vyřizování stížnosti dle § 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 žalovaný nereagoval vůbec). Otázkou zůstává, jaké důsledky má tato nečinnost žalovaného pro postup, resp. rozhodnutí správního soudu o žalobě proti nečinnosti žalovaného při vyřizování žádosti o poskytnutí informací.

Vztahem obou prostředků proti nečinnosti – tj. dle § 80 správního řádu a dle § 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, www.nssoud.cz. V něm zdejší soud připodobnil uvedenou stížnost 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 Nejvyšší správní soud dospěl 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, www.nssoud.cz). 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: „*Vzhledem 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 vůbec neobstojí, jak bylo shora zdůvodněno. Proto musel zdejší soud napadené usnesení krajského 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, publ. pod č. 1865/2009).

Z těchto důvodů tedy Nejvyšší správní soud současně se zrušením usnesení krajského soudu sám podanou žalobu odmítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s., neboť již v řízení před krajským soudem byl důvod pro odmítnutí návrhu pro nepřípustnost, který byl odlišný od důvodu, pro který žalobu odmítl krajský soud.

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno a žaloba byla odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný v řízení o kasační stížnosti úspěch měl, ale v tomto stádiu řízení mu žádné náklady nevznikly, a proto mu náhrada nákladů řízení přiznána nebyla (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. února 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu