

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **ANMA, spol. s r. o.**, se sídlem náměstí Winstona Churchilla 2, Praha 3, zastoupena Mgr. et Mgr. Patrikem Tauerem, advokátem se sídlem Vinohradská 126, Praha 3, proti žalovanému: **Městská část Praha 8**, se sídlem Zenklova 35, Praha 8, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 8. 2012, čj. 10 A 107/2012 – 16,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobkyně se domáhala žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu toho, aby soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o žádosti o poskytnutí informace ze dne 25. 5. 2011 procesně konformním a přezkoumatelným způsobem v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a judikaturou MS Praha 33 Ca 80/2000 a KS Hradec Králové 31 Ca 189/2000, a to do 15 dnů od právní moci rozsudku. Žalobkyně uvedla, že dne 25. 5. 2011 požádala o poskytnutí informací vztahujících se ke stavbě světelné obrazovky na pozemku p. č. 882/3 v katastrálním území Karlín. Konkrétně

požadovala sdělit, jaká část pozemku byla pronajata (výměra části pozemku) a kolik činí nájemné. Dále žádala o poskytnutí důvodové zprávy, na jejímž základě bylo schváleno usnesení rady městské části č. 522/2008, a kopie nájemní smlouvy. Žalovaný část informací žalobkyni poskytl, zbylou část informací (kopii nájemní smlouvy, sdělení výše nájemného) poskytnout odmítl. Žalobkyně opakovaně podala opravné prostředky proti postupu žalovaného, jimž bylo ze strany nadřízeného správního orgánu (Magistrát hlavního města Prahy) vždy vyhověno. Naposledy rozhodl Magistrát hlavního města Prahy o zrušení rozhodnutí žalovaného o částečném odmítnutí žádosti rozhodnutím ze dne 30. 5. 2012, čj. PR/OKC/3/61/2012.

[2] Žalobkyně v žalobě dále uvedla, že vyčerpala všechny procesní prostředky, neboť sedmkrát podala opravný prostředek k nadřízenému správnímu orgánu. Žalovaný však přesto zůstává nečinný, přičemž nečinnost je třeba v tomto případě ztotožnit s úmyslným pohrdáním právním řádem a zarputilým opakováním a navršováním závažných pochybení, v důsledku čehož nebyla žádost o informace ani po roce věcně vyřízena. Procesním prostředkem ochrany lze rozumět pouze takový prostředek, jímž je možné dosáhnout nápravy. Šest kasací ze strany magistrátu bez hmatatelného výsledku je však důkazem toho, že tímto prostředkem nelze dosáhnout ochrany.

[3] Městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínky řízení spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. I když žalobkyně v minulosti opakovaně a úspěšně podala opravné prostředky proti rozhodnutím či postupu žalovaného, nelze v této její procesní aktivitě spatřovat naplnění podmínky vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, totiž upravuje specifický prostředek ochrany proti nečinnosti povinného subjektu, kterým je stížnost dle § 16a. Tento prostředek žalobkyně před podáním žaloby nevyužila. Soud dále uvedl, že pod pojem nečinnost nelze podřadit činnost správního orgánu, která není podle žalobkyně prováděna v souladu se zákonem. V neposlední řadě soud poukázal na to, že dle § 81 odst. 2 s. ř. s. je nadán pouze k tomu, aby správnímu orgánu uložil povinnost vydat ve stanovené lhůtě rozhodnutí. Není však oprávněn zavázat správní orgán co do obsahu rozhodnutí, čehož se žalobkyně v žalobě domáhala.

II.
Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti a ve vyjádření žalovaného

[4] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. Opakuje v ní tytéž námitky, jaké uvedla v žalobě. Namítá, že úmyslné pohrdání právním řádem a zarputilé opakování a navršování závažných pochybení je třeba ztotožnit s pojmem nečinnost. Činnost spočívající v tom, že „se cosi dělá“, aby se nemohlo jednat o jednoznačnou nečinnost, se rovná nečinnosti. Stěžovatelka zdůrazňuje, že neměla a stále nemá opravný prostředek, jímž by bylo možné dosáhnout nápravy. Městský soud přehlédl, že stěžovatelka opakovaně podávala stížnosti dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, a ponechal zcela stranou protizákonný postup správního orgánu a inflaci zcela zbytečných rozhodnutí. Soud tak rezignoval na vymahatelnost práva a

alibisticky favorizoval úmyslné protizákonné jednání žalovaného na úkor účelu a smyslu zákona.

[5] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 26. 9. 2012 uvedl, že dne 29. 6. 2012 byly žalobkyni datovou zprávou zaslány požadované dokumenty, tj. smlouva o nájmu části pozemku pro velkoplošnou venkovní reklamu Sml 00617/2008 ze dne 25. 8. 2008 v neanonymizované podobě a důvodová zpráva z podkladového materiálu pro jednání Rady Městské části Praha 8 dne 6. 8. 2008, rovněž bez anonymizace.

[7] Stěžovatelka ve své replice ze dne 23. 10. 2012 polemizuje s tím, zda žalovaný poskytl zbytek požadovaných informací v zákonné lhůtě 15 dnů. Poukazuje na to, že rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy bylo stěžovatelce doručeno dne 4. 6. 2012, téhož dne musel rozhodnutí obdržet i žalovaný. Jelikož žalovaný do 21. 6. 2012 nereagoval, podala stěžovatelka žalobu.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Soud v prvé řadě poukazuje na to, že usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby lze napadnout kasační stížností pouze z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti takového rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 - 98, všechna zde cit. rozhodnutí jsou přístupná na www.nssoud.cz). Nezákonnost rozhodnutí může spočívat též v chybném posouzení právní otázky, zda je důvod pro odmítnutí žaloby dán (viz rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2005, čj. 6 As 4/2004 – 53). V dané věci jde o posouzení otázky, zda stěžovatelka vyčerpala před podáním žaloby všechny dostupné prostředky na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[10] Soudní řád správní upravuje tři základní procesní prostředky, jimiž soudy poskytují ochranu subjektivním veřejným právům fyzických a právnických osob před zásahy správních orgánů. Jde jednak o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), jednak o žalobu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) a v neposlední řadě o žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.). Každá z těchto žalob poskytuje ochranu v jiných situacích, žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu pak má ve vztahu ke dvěma předchozím žalobám subsidiární charakter (viz § 85 s. ř. s.). Žalobce si z těchto žalobních typů sám vybírá ten, který je podle jeho názoru nejvhodnější k ochraně jeho práv. Volbou žalobního typu je soud vázán a návrh musí projednat v řízení, jehož typ určil žalobce.

[11] V daném případě stěžovatelka zvolila žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, s níž u městského soudu neuspěla. To však neznamená, že by nemohla uspět

s jiným typem žaloby, tedy žalobou proti rozhodnutí správního orgánu či žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení. Kategorický závěr stěžovatelky, že městský soud zcela rezignoval na vymahatelnost práva, neboť alibisticky favorizoval úmyslné protizákonné jednání žalovaného na úkor účelu a smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, je neopodstatněný a zcela pomíjí skutečnost, že žalobce musí nést následky vlastní volby (výběru nevhodného žalobního typu).

[12] Městský soud žalobu na ochranu proti nečinnosti odmítl proto, že nebyly splněny všechny podmínky řízení, tedy konkrétně proto, že stěžovatelka nevyčerpala prostředky, které zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví k ochraně proti nečinnosti povinného subjektu.

[13] Ze správního spisu plyne, že dne 25. 5. 2011 podala stěžovatelka žádost o poskytnutí informací. Část informací obdržela stěžovatelka okamžitě, zbytek informací odmítl žalovaný poskytnout. Ve věci opakovaně rozhodoval nadřízený správní orgán žalovaného, tedy Magistrát hlavního města Prahy, a to jednak o odvoláních proti rozhodnutím žalovaného o částečném odmítnutí žádosti (rozhodnutí magistrátu ze dne 13. 10. 2011, ze dne 13. 12. 2011, ze dne 10. 4. 2012 a ze dne 30. 5. 2012), jednak o stížnostech podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím (rozhodnutí magistrátu ze dne 7. 9. 2011 a ze dne 20. 2. 2012). Všem opravným prostředkům stěžovatelky magistrát vyhověl. V době podání žaloby se nalézal případ ve stádiu po nabytí právní moci rozhodnutí magistrátu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného o částečném odmítnutí žádosti a věc vrácena žalovanému k novému projednání. Rozhodnutí magistrátu nabylo právní moci dne 5. 6. 2012. Do podání žaloby dne 21. 6. 2012 není ze správního spisu patrný žádný úkon žalovaného. Dne 29. 6. 2012 pak byly stěžovatelce zaslány datovou zprávou zbylé požadované informace.

[14] Ze shora uvedeného plyne, že stěžovatelka podala žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného v době, kdy věc byla opět vyřizována žalovaným v prvním stupni. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že zákon o svobodném přístupu k informacím dává žadateli o informace k dispozici procesní nástroj na ochranu proti nečinnosti povinného subjektu, který označuje jako stížnost. Stížnost na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace lze podat právě v případě, že povinný subjekt v zákonem stanovené lhůtě informace neposkytl ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti [§ 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím]. V případě, že byla stížnost podána důvodně, přikáže povinnému subjektu, aby ve stanovené lhůtě žádost vyřídil [§ 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti může rovněž uložit toliko povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Proto je zcela opodstatněný závěr městského soudu, že před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti je třeba podat stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím (shodně rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, čj. 9 As 76/2007 – 52, dále též rozsudek ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009 – 86 ve věci *Občané za ochranu kvality bydlení v Brně – Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení*). Jejím prostřednictvím lze totiž docílit stejného výsledku jako žalobou na ochranu proti nečinnosti. Soudní přezkum činnosti správních orgánů je založen na principu subsidiarity a ochrany se lze u správních soudů

domáhat až po vyčerpání řádných opravných prostředků (viz § 5 s. ř. s. a § 79 odst. 1 s. ř. s.).

[15] Soud si je vědom toho, že stěžovatelka v minulosti podala dvakrát stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Se stížností pokaždé uspěla. Následně žalovaný přestal být nečinný a vydal rozhodnutí ve věci samé. V případě stěžovatelky se tedy jednalo, v rozporu s jejím tvrzením, o efektivní prostředek ochrany proti nečinnosti. Stěžovatelka se domnívala, že žalovaný je nečinný v době, kdy jeho poslední rozhodnutí o odmítnutí žádosti bylo zrušeno magistrátem a věc mu vrácena k dalšímu projednání. Namísto toho, aby podala další stížnost na postup žalovaného, a vyčerpala tak dostupný prostředek ochrany proti nečinnosti, obrátila se přímo na soud, a to v rozporu s principem subsidiarity soudní ochrany. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že smyslem všech procesních prostředků k ochraně proti nečinnosti (ať již v linii správní, či v linii soudní) je přimět správní orgán k aktivitě spočívající ve vydání správního rozhodnutí. Jedná se o prostředek, jímž se má zamezit průtahům při vyřizování žádostí či nepřiměřené délce řízení. Jakmile je totiž vydáno správní rozhodnutí, lze využít jiných právních prostředků, které právní řád konstruoval k ochraně hmotných práv adresátů veřejné správy (řádné opravné prostředky, žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, viz též rozsudek NSS čj. 9 As 76/2007 – 52, cit. v bodě [14] shora, nebo rozsudek ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 Ans 5/2011 – 104). Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se nelze domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí s konkrétně stanoveným obsahem. Soud totiž v rámci řízení o tomto typu nezkoumá důvodnost uplatněného nároku. Žalobnímu petitu, jak byl formulován stěžovatelkou (viz bod [1] shora) a jímž byl soud vázán, by soud stejně nemohl vyhovět (viz rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2007, čj. 2 Ans 4/2007 – 57).

[16] Byť stěžovatelka subjektivně pociťuje neustálé vydávání nepřezkoumatelných rozhodnutí žalovaným za nečinnost, z hlediska právního se o nečinnost nejedná. Podávání stížností dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím se v minulosti v případě stěžovatelky ukázalo jako efektivní nástroj ochrany proti nečinnosti žalovaného (v právním slova smyslu), a proto lze legitimně trvat na požadavku, aby podání žaloby na ochranu proti nečinnosti předcházelo podání nové stížnosti (reagující na aktuální procesní situaci po zrušení posledního rozhodnutí žalovaného o částečném odmítnutí žádosti).

[17] Městský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že není splněna podmínka řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, neboť stěžovatelka nevyčerpala všechny dostupné prostředky ochrany proti nečinnosti.

[18] Pro doplnění a nad rámec posuzované kasační námitky soud uvádí, že soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti vychází ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Aby tedy žaloba mohla být úspěšná, musela by nečinnost žalovaného trvat ještě ke dni vydání rozhodnutí městského soudu. Požadované informace však byly stěžovatelce nakonec poskytnuty ještě dříve, než soud o žalobě rozhodl, což stěžovatelka nepopírá. Lze se proto důvodně domnívat, že i kdyby byla žaloba věcně projednána, nemohla by být úspěšná v meritu věci.

IV.
Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Neshledal přitom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 14. listopadu 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu