

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Bělecký Mlýn s. r. o.,** se sídlem Šemberova 66/9, Olomouc, zast. Mgr. Markem Gocmanem, advokátem, se sídlem 28. října 219/438, Ostrava, proti žalované: **Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava,** se sídlem Jeremenkova 1211/40B, Olomouc, zast. JUDr. Michalem Filoušem, advokátem, se sídlem Koželužská 5, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 8. 2011, č. j. 22 A 72/2011 - 48,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 8. 2011, č. j. 22 A 72/2011 - 48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 8. 2011, č. j. 22 A 72/2011 - 48, byla odmítnuta žaloba žalobce na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Žalobce se v žalobě domáhal, aby soud žalované uložil povinnost poskytnout mu informace obsažené v projektech *„Jezdecký areál s ubytovacím zařízením Olomouc - Penzion Lazce“, žadatel Ing. J. K.* a *„Jezdecký areál s ubytovacím zařízením Olomouc - Jízdárna Lazce“, žadatel Ing. J. K.*, mimo jiné způsobem, který by mu umožnil v přiměřeném časovém rozsahu odpovídajícímu rozsahu obsažených informací do těchto spisů nahlížet v sídle žalované a pořizovat si z těchto projektů výpisy, opisy a kopie, a to ve lhůtě do 15 dnů do právní moci rozsudku.

Dále se žalobce domáhal, aby byla žalované uložena povinnost poskytnout žalobci veškeré informace obsažené v projektu 3.3.1 PODNIKATELSKÁ INFRASTRUKTURA

A SLUŽBY NA ÚZEMÍ VYMEZENÉM OBLASTÍ PODPORY 3.1 - OLOMOUC; VÝZVA č. 18/2010: *Projekty doporučené Výborem Regionální rady k dopracování dne 28. 7. 2010* tak jak jsou tyto blíže vymezeny v dopise žalované ze dne 16. 3. 2011, mimo jiné způsobem, který mu umožní v přiměřeném časovém rozsahu odpovídajícím rozsahu obdržených informací do těchto podkladů obsahujících zmíněné informace nahlížet v sídle žalované a pořizovat si z těchto projektů výpisy, opisy a kopie, a to vše ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku.

Dále se žalobce domáhal, aby byla žalované uložena povinnost poskytnout žalobci veškeré informace týkající se sdělení zvoleného postupu ve věci, kdy z projektů *„Jezdecký areál s ubytovacím zařízením Olomouc - Penzion Lazce", žadatel Ing. J. K.; „Jezdecký areál s ubytovacím zařízením Olomouc - jízdárna Lazce", žadatel Ing. J. K.*, odstoupil žadatel Ing. J. K. Konkrétně se žalobce domáhal, aby byla žalované uložena povinnost poskytnout mu veškeré informace o tom, jakým způsobem a podle jakého právního předpisu došlo k nahrazení žadatele Ing. J. K. jakožto autora vítězného projektu jiným subjektem, tj. poskytnout mu informace mimo jiné obsažené v usnesení Výboru Regionální rady ze dne 28. července 2010, č. 149/VRR17/10; informace obsažené v projektové žádosti reg. č. CZ. 1. 12/3.3.00/18.01153 a reg. č. CZ. 1. 12/š.3.00/18.01142 žadatele Ing. J. K.; informace obsažené v návrhu na změnu nového žadatele - MORAVO trading, spol. s r. o.; informace obsažené v usnesení č. 164/VRR19/10, mimo jiné způsobem, který žalobci umožní v přiměřeném časovém rozsahu odpovídajícím rozsahu obdržených informací do těchto podkladů obsahujících zmíněné informace nahlížet v sídle žalované a pořizovat si z těchto projektů výpisy, opisy a kopie, a to vše ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku.

Soud v odůvodnění uvedeného usnesení uvedl, že podle § 79 odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), 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 vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Z tohoto ustanovení podle soudu vyplývá, že žalobou na nečinnost se lze domáhat pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu, který je nečinný, povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Stejně judikoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004 - 116, publikovaném pod č. 506/2005 Sb. NSS. V souzené věci se žalobce nedomáhal uložení povinnosti vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení, nýbrž se domáhal, aby byla žalované uložena povinnost poskytnout žalobci informace tím, že mu umožní v přiměřeném časovém rozsahu nahlížet do spisů a pořizovat si z nich výpisy, opisy a kopie. Účel institutu soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu je však jednoznačně vymezen v § 79 odst. 1 s. ř. s. právě omezením toliko na vydání meritorního rozhodnutí či osvědčení. Jelikož se žalobce v žalobě takto vymezené soudní ochrany nedomáhal, neshledal krajský soud žádný důvod pro odchýlení se od ustálené rozhodovací praxe správních soudů. Proto krajský soud dospěl k závěru, že v souzené věci nebyla splněna podmínka řízení spočívající v požadavku žalobce, aby soud uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení, přičemž tento nedostatek způsobuje, že v řízení nelze pokračovat. Krajský soud v Ostravě tedy žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Ve včasné kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel“) namítl nezákonnost rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel se domnívá, že účelem soudní ochrany je poskytnout ochranu těm, jejichž právo bylo porušeno nebo ohroženo. V přímém rozporu s tím je pak formalisticky odmítat žalobu, aniž by byla poskytnuta možnost zjednat nápravu a odstranit vadu podání tak, aby řízení před soudem mohlo proběhnout. Tento závěr stěžovatel odůvodňuje zněním § 37 odst. 5 s. ř. s. Stěžovatel má za to, že se v souzené věci jednalo o vadu odstranitelnou a bylo povinností soudu vyzvat jej k odstranění vady. Stěžovatel však k odstranění vady vyzván nebyl, čímž mu byla odňata možnost řádného projednání jeho věci před soudem. V tom spatřuje porušení svého ústavně zakotveného práva na soudní ochranu. Pokud jde o údajnou nesprávnou formulaci žalobního petitu, vycházel stěžovatel z § 80 odst. 3 s. ř. s., podle něhož musí žaloba obsahovat mj. návrh výroku rozsudku. S ohledem na uvedená zákonná ustanovení formuloval petit tak, aby žalované soud uložil poskytnout požadované informace. V krajním případě pak byl připraven petit žaloby na výzvu soudu upravit tak, aby mohla být celá věc projednána. Místo toho však krajský soud žalobu odmítl, aniž by stěžovatele vyzval k opravě vad podání. Stěžovatel je přesvědčen, že soud jednal v rozporu s § 37 odst. 5 s. ř. s. a jeho postup byl nezákonný.

Stěžovatel dále obsáhle shrnul skutkový děj a navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 8. 2011, č. j. 22 A 72/2011 - 48, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s rozhodnutím krajského soudu. Podle názoru žalované stěžovatel nespecifikoval, v čem spatřuje její nečinnost, tj. nečinnost při vydání konkrétního rozhodnutí. Z žaloby nebylo patrné, ohledně jakého chybějícího rozhodnutí je podávána a nebyla tak konkretizovaná namítaná nečinnost žalované. Žalovaná zopakovala, že v žalobním petitu nebylo možné nalézt požadavek, aby žalovaná v určité konkrétní věci vydala rozhodnutí. Stejně tak nebylo v žalobě možné nalézt specifikaci namítané nečinnosti ani požadavek, ohledně jakého rozhodnutí má žalované být uložena povinnost rozhodnout.

Žalovaná se tedy ztotožnila s odůvodněním usnesení Krajského soudu v Ostravě, že žalobou formulovaný požadavek nebyl v souladu s § 79 s. ř. s. Žalobce sice svou žalobu nazval žalobou na ochranu proti nečinnosti, ve skutečnosti se však nedomáhal uložení povinnosti vydat meritorní rozhodnutí, nýbrž se domáhal uložení povinnosti žalované poskytnout žalobci informace za předem určených podmínek. Žalovaná má tak za to, že soud rozhodl v souladu se zákonem, a proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Z listin předložených stěžovatelem vyplynuly následující pro věc podstatné skutečnosti:

Dne 31. 1. 2011 podal stěžovatel žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., v níž požádal o umožnění prostudování projektů: „*Jezdecký areál s ubytovacím zařízením Olomouc - Penzion Lazce*“, *žadatel Ing. J. K.*, a „*Jezdecký areál s ubytovacím zařízením Olomouc - Jízdárna Lazce*“, *žadatel Ing. J. K.* a o sdělení termínu, kdy by se mohl dostavit k prostudování projektů.

Dne 14. 2. 2011 žalovaná stěžovateli navrhla tři termíny k prostudování podkladů. Ten nakonec prostudování podkladů realizoval dne 24. 2. 2011.

Dne 1. 3. 2011 stěžovatel zaslal žalované přípis, v němž popsal okolnosti studování předmětných podkladů dne 24. 2. 2011, přičemž nebyl spokojen jednak s časovým rozsahem, kdy mu pro studium spisů byla poskytnuta pouze jedna hodina, a dále s nemožností pořizovat fotokopie a zapisovat si poznámky. Žalovaná odůvodnila tento postup konstatováním, že projekty jsou chráněny autorským zákonem. Stěžovatel požádal, aby mu žalovaná předložila k prostudování a částečnému okopírování kompletní spis ve výše vymezené věci.

Dne 16. 3. 2011 žalovaná stěžovateli sdělila, že neprovádí výkon veřejné správy, že na dotace z rozpočtu regionální rady není právní nárok, že řízení o udělení dotace není upraveno zákonem. K námitce ohledně nemožnosti pořizovat kopie žalovaná sdělila, že dikci zákona č. 106/1999 Sb. naplnila již tím, že stěžovateli požadované dokumenty zpřístupnila. Dále žalovaná uvedla, že v souladu s § 15 zákona č. 106/1999 Sb. žádosti částečně nevyhoví, neboť ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) téhož zákona jde o informace, které se vztahují k vnitřním pokynům povinného subjektu, a tento postup je upraven interní dokumentací, která podléhá systémovému auditu nadřízených orgánů. Žalovaná též uvedla, že rozhodnutí o částečném nevyhovění žádosti o informace je přezkoumatelné předsedou Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava. Dále žalovaná uvedla, že proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti lze podat odvolání v souladu s § 16 zákona č. 106/1999 Sb. ve lhůtě 15 dnů od data doručení rozhodnutí.

Dne 28. 3. 2011 adresoval stěžovatel žalované přípis, v němž nejprve zrekapituloval proběhnuvší děj, uplatnil námitky, v nichž opětovně žádal o poskytnutí informací, a rozporoval tvrzení žalované obsažená v přípisu ze dne 16. 3. 2011.

Na toto podání reagoval předseda Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava nejprve přípisem ze dne 26. 4. 2011, v němž uvedl, že podání ze dne 28. 3. 2011 nepovažuje obsahově za odvolání, navíc že bylo učiněno po lhůtě pro podání odvolání a neobsahuje řádně uplatněné odvolací důvody.

Dále dne 10. 5. 2011 zaslal předseda Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava stěžovateli dopis, v němž reagoval na námitky obsažené v přípise ze dne 28. 3. 2011.

Dne 16. 5. 2011 zaslal stěžovatel žalované vyjádření k dopisu ze dne 26. 4. 2011 s tím, že je přesvědčen o tom, že jeho podání ze dne 28. 3. 2011 splňovalo náležitosti pro to, aby bylo posouzeno jako odvolání.

Dne 10. 6. 2011 na tento dopis reagoval předseda Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava s tím, že předpokladem odvolání je vydání prvostupňového rozhodnutí, to však vydáno nebylo, navíc stěžovatel neuvedl požadavek na přezkoumání prvostupňového rozhodnutí. Podle něj nebyla v podání ani naznačena vůle po nápravě konkrétního správního aktu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle § 81 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu. Jde o žalobní institut k ochraně před nečinností správního orgánu, i když jeho prostřednictvím nelze dosáhnout vydání rozhodnutí nebo osvědčení o určitém obsahu. Ustanovení § 79 s. ř. s. předpokládá nečinnost správního orgánu pouze ve vztahu k věcnému rozhodnutí. Osvědčení nemá povahu aktu aplikace práva, má informační povahu o skutečnostech v něm uvedených (s průkazní mocí dokládá určitou nespornou skutečnost). V obou případech je však předpokladem žaloby, že správní orgán má povinnost rozhodnutí či osvědčení vydat.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v souzené věci nebyly dány důvody pro odmítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Krajský soud v Ostravě odmítl žalobu z důvodu, že se žalobce v petitu své žaloby nedomáhal toho, aby soud žalované uložil vydání rozhodnutí nebo osvědčení, jak to požaduje ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Nepřesně formulovaný petit žaloby se však podle názoru Nejvyššího správního soudu neměl bez dalšího stát neodstranitelným nedostatkem žaloby, jak v odůvodnění svého usnesení uvedl krajský soud, a tedy důvodem pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel totiž v žalobě a následně i v kasační stížnosti obsáhle popsal skutkový děj; z informací podaných v žalobě přitom vyplynulo přesvědčení stěžovatele o tom, že žalovaná dosud nevydala rozhodnutí o odvolání žalobce proti dopisu žalované ze dne 16. 3. 2011, jenž byl svým obsahem rozhodnutím, jímž žalovaná částečně odmítla poskytnutí informací žalobci. Toto odvolání měl žalobce podat dne 28. 3. 2011. Podle názoru Nejvyššího správního soudu měl Krajský soud v Ostravě v řízení zkoumat, zda se žalobce žalobou domáhal toho, aby žalovaná rozhodla o jeho odvolání ze dne 28. 3. 2011. Pokud by přitom soud dospěl k závěru, že žaloba nebyla formulovaná jednoznačně, měl využít § 37 odst. 5 s. ř. s. a vyzvat žalobce k odstranění vad a poučit jej o tom, jakého typu výroku soudu se může domáhat v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v souladu s ustanovením § 79 odst. 1 s. ř. s. Poté se měl krajský soud případně věcí meritorně zabývat a posoudit, zda žalovaná byla nečinná ohledně vydání předmětného odvolacího rozhodnutí.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy nebylo možné žalobu bez dalšího odmítnout. Krajský soud měl podanou žalobu posoudit podle jejího obsahu, nikoliv toliko podle ne zcela přesně formulovaného petitu, a v případě nejasností měl stěžovatele vyzvat k odstranění vad podané žaloby, z jejíhož obsahu podle názoru Nejvyššího správního soudu vyplynulo, že stěžovatel má za to, že žalovaná je nečinná ohledně vydání rozhodnutí o odvolání žalobce ze dne 28. 3. 2011 proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 3. 2011 o částečném odmítnutí informací. Pokud soud v této situaci žalobu odmítl a věcně se jí nezabýval, znemožnil tím žalobci *de facto* přístup ke spravedlnosti; takové rozhodnutí

je tedy ústavně nepřípustným odmítnutím spravedlnosti *(denegatio iustitiae)*. K otázce přepjatého formalismu se již vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozhodnutí ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS. Podle tohoto judikátu *„přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví - a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení - naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Při výkladu mezí práva na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první.“*

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 8. 2011, č. j. 22 A 72/2011 - 48, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, v němž je Krajský soud v Ostravě v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V dalším řízení se bude Krajský soud v Ostravě nejprve zabývat tím, zda je podaná žaloba meritorně projednatelná tak, jak výše nastínil Nejvyšší správní soud, případně vyzve žalobce v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad jeho žaloby tak, aby petit jeho žaloby odpovídal požadavkům § 79 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud pro úplnost poznamenává, že v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se nelze domáhat vydání rozhodnutí o určitém obsahu, nýbrž jen toho, aby v dané věci bylo vydáno rozhodnutí. K tomu Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj rozsudek ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010 - 104, dostupný na www.nssoud.cz, podle něhož *„soud při rozhodování o žalobách na ochranu před nečinností (§ 79 a násl. s. ř. s.) nepředjímá ani jakkoli nepresumuje meritorní rozhodnutí správního orgánu, neboť tato úvaha náleží pouze správním orgánům vedoucím příslušná správní řízení.“* Dále Nejvyšší správní soud poukazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 164, publikované pod č. 2181/2011 Sb. NSS, podle něhož *„posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení“*.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. Krajský soud v Ostravě v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 22. února 2012

JUDr. Marie Turková

předsedkyně senátu