ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **PhDr. M. S.,** zastoupen Mgr. Petrou Bielinovou, advokátkou se sídlem Muchova 13/232, Praha 6, proti žalované: **Investiční a rozvojová Praha 3 a. s.**, se sídlem Olšanská 2666/7, Praha 3, zastoupen Mgr. Danem Loukotou, advokátem se sídlem Zubatého 450/9, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2013, č. j. 9 A 18/2012 - 116,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti

## Odůvodnění:

Žalobce (dále „stěžovatel“) podal dne 2. 11. 2011, jako zastupitel Městské části Praha 3 a člen Finančního výboru Městské části Praha 3, žádost o informace dle § 87 odst. 2 ve spojení s § 51 odst. 3 písm. c) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále „zákon o hlavním městě). V žádosti se domáhal od žalované informace vztahující se k veřejným zakázkám, jež souvisely především se stavební činností v ulici Lupáčova v Praze 3. Na uvedenou žádost reagovala žalovaná přípisem ze dne 29. 11. 2011, ve kterém stěžovateli sdělila, že mu požadovanou informaci neposkytne.

Postup žalované napadl stěžovatel správní žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Zdůraznil, že o požadované informace žádal jako zastupitel dle zákona o hlavním městě a nikoli pouze z titulu člena finančního výboru. Žalovanou označil za povinný subjekt, neboť spadá pod množinu právnických osob specifikovaných v § 51 odst. 3 písm. c) zákona o hlavním městě. Na závěr dodal, že zákon o hlavním městě neobsahuje žádný

procesní postup, který by se uplatnil v případě žádostí o informace a neupravuje ani žádné opravné prostředky, které by mohl zastupitel využít, pokud mu povinný subjekt informaci nechce poskytnout. Z těchto důvodů považoval za jedinou možnost pro získání informací zásahovou žalobu.

## Usnesení Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále „městský soud“) usnesením ze dne 17. 6. 2013, č. j. 9 A 18/2012 – 116, odmítl správní žalobu pro její nepřípustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“).

Městský soud svou úvahu založil především na závěrech plynoucích z rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 – 47, který se dotýkal problematiky poskytování informací dle § 82 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Městský soud dovodil, že úprava obsažená v zákoně o hlavním městě je analogická právě uvedenému ustanovení zákona o obcích, a na danou věc lze proto závěry Nejvyššího správního soudu aplikovat. Stěžovatelova žádost proto podléhá procesnímu režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Městský soud přisvědčil stěžovateli, že žalovaná je povinným subjektem dle § 51 odst. 3 písm. c) zákona o hlavním městě. Jako taková má povinnost poskytovat informace v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím a to i v případě, kdy je žádost podána dle jiného právního předpisu. Městský soud rovněž naznačil správný postup v dané věci a uvedl, že povinností žalované bylo v případě neposkytnutí požadované informace vydat rozhodnutí dle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a žádost odmítnout. Proti rozhodnutí se měl stěžovatel bránit odvoláním dle § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, o němž by rozhodoval statutární orgán žalované stojící v jejím čele. Až pravomocné rozhodnutí žalované mohl stěžovatel napadnout správní žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s.

Závěrem městský soud konstatoval, že proti neposkytnutí informací členům zastupitelstva nelze brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, neboť ochrany se lze domáhat jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.)

## Kasační stížnost

Stěžovatel napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž namítl důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Aps 5/2012 považuje v dané věci za neaplikovatelný, neboť vychází z odlišné procesní situace. Domnívá se, že zákon o hlavním městě nepočítá ani s opravnými prostředky, ani s rozhodnutím o neposkytnutí informace, a opravný prostředek proto podat nelze. Navíc zdůrazňuje, že se nedomáhá vydání rozhodnutí, nýbrž poskytnutí požadovaných informací. Namítá také, že mu žádný zákon nestanoví povinnost postupovat analogicky podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z toho důvodu neměl povinnost podávat proti dopisu žalované o neposkytnutí informací *„analogické odvolání“*.

Postup nastíněný městským soudem považuje za kontraproduktivní a zdlouhavý, neboť je při něm nutné podstoupit o několik sporů více: „*1. soudní řízení: nečinnost žalované – nevydání rozhodnutí v 1. Instanci, 2. soudní řízení: nečinnost žalované – nevydání rozhodnutí o odvolání, 3. soudní řízení – nezákonné rozhodnutí o odmítnutí informace*“. Zpochybňuje rovněž smysl odvolání v případě, kdy o něm rozhoduje stejný subjekt.

Je přesvědčen o nezákonnosti rozhodnutí městského soudu, jelikož mu byla odmítnuta soudní ochrana z důvodu nevyužití procesního postupu, který však zákon o hlavním městě nestanoví. Dodává, že povinnost lze ukládat jen zákonem, nikoli na základě analogie.

Žalovaná svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

## Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustný důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel správně uplatnil pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť ten jako jediný připadá do úvahy v případě, kdy byla žaloba odmítnuta jako nepřípustná. Stabilní judikatura zdejšího soudu vychází z názoru, že žalobu odmítnutou krajským soudem pro její nepřípustnost lze v kasačním řízení přezkoumat jen z hlediska procesních podmínek, jejichž nesplnění vedlo k jejímu odmítnutí (srov. k tomu rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65). Věcný obsah žaloby Nejvyšší správní soud přezkoumat nemůže. Kdyby tak učinil, zasáhl by nepřípustně do činnosti krajského soudu, který by již v případném dalším řízení neměl prostor pro vlastní úvahy v meritu věci. Tím by byl fakticky popřen princip dvojinstančnosti soudního přezkumu ve správním soudnictví.

Stěžejní tak bylo posoudit, zda městský soud správně vyhodnotil žalobu na ochranu před nezákonným zásahem jako nepřípustnou ve smyslu § 85 s. ř. s.

Nepřípustnost žaloby dovodil městský soud na základě závěrů plynoucích z rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 – 47. Tento rozsudek ale stěžovatel považuje na danou věc za neaplikovatelný. Jeho názor však Nejvyšší správní soud nesdílí. Je pravdou, že v některých dílčích aspektech se skutkové okolnosti zmíněného případu od nyní posuzované věci liší, ale jádro problému je prakticky totožné. V obou případech lze totiž za klíčovou označit otázku, jakým procesním režimem se řídí poskytování informací za situace, kdy o ně žádají obecní zastupitelé v režimu zákona o obcích či v režimu zákona o hlavním městě. Vzhledem k tomu, že úprava obsažená v těchto dvou zákonech je obdobná, nemůže být pochyb o tom, že zmiňovaný rozsudek

osmého senátu dopadá plně i na nyní projednávanou věc.

Kasační stížnost je založena především na tvrzení, že po zastupiteli, který se snaží získat informace dle § 51 odst. 3 písm. c) zákona o hlavním městě, nelze požadovat, aby postupoval dle procesního režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, když mu takový postup zákon nenařizuje. Pro správné pochopení dané problematiky je však nutné nahlédnout na věc také z opačné strany. Činí tak i judikatura tohoto soudu, například z jeho rozsudku ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 – 175 vyplývá, že povinné subjekty ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím poskytují informace zásadně v režimu tohoto zákona. Ve stejném rozsudku soud rovněž dovodil, že pokud je povinnému subjektu uloženo poskytovat některé informace v procesu upraveném zákonem o svobodném přístupu k informacím, pak má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis, který sám proces jejich poskytování nijak neupravuje.

Nejvyšší správní soud má za to, že uvedený výklad nejlépe odpovídá i ochraně práva na informace specifikované v zákoně o hlavním městě, jehož cílem je zajistit dostupnost informací pro zastupitele. Pokud by soud přistoupil na výklad prezentovaný stěžovatelem, byla by zásahová žaloba prakticky jedinou možností, jak se požadované informace domoci v případě, kdy by jí povinný subjekt odmítl poskytnout. Takový přístup by zcela jistě neznamenal zefektivnění celého procesu, jak se stěžovatel domnívá. Ostatně dokládá to i nyní posuzovaná věc, kdy se stěžovatel požadovaných informací domáhá, skrze zásahovou žalobu, prakticky dva roky. Naopak větší efektivitu může poskytnout pouze procesní režim zákona o svobodném přístupu k informacím, který klade na povinné subjekty jasné nároky a na rozdíl od soudního řízení obsahuje lhůty, jež zajišťují rychlé projednání konkrétní věci. Zcela jistě je takový postup i méně formální a pro oprávněného zastupitele jednodušší.

Poukázat je možné i na zcela praktické problémy, které by vyvstaly v případě postupu bez použití zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud by na žádost zastupitele povinný subjekt vůbec nereagoval (nevydal by žádné rozhodnutí) neměl by zastupitel jedinou reálnou možnost soudní ochrany. Využít žalobu na ochranu proti nečinnosti by nebylo možné, neboť procesní legitimaci má v tomto typu řízení správní orgán, který má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Taková povinnost však ze zákona o obcích či hlavním městě nevyplývá. Problematické by bylo i použití zásahové žaloby, nehledě na to, že zásahem může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (blíže k tomu v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98). Bez analogického využití zákona o svobodném přístupu k informacím by totiž nebylo možné určit okamžik, kdy k nezákonnému zásahu došlo.

Za zavádějící lze označit postup, který popsal stěžovatel v kasační stížnosti, dle něhož bude zastupitel nucen podstoupit tři soudní spory, než se k požadované informaci dostane. V případě neposkytnutí informací ve lhůtě nebo nevydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti má totiž žadatel právo, stěžovat si na postup povinného subjektu dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím. Nadřízený orgán o stížnosti rozhodne podle odst. 8 zmiňovaného ustanovení do 15 dnů ode dne, kdy mu byla stížnost předložena. Užije se navíc závěr vyslovený v již citovaném rozsudku zdejšího

soudu č. j. 8 Aps 5/2012 – 47, že „*ochrana podle informačního zákona směřující proti nečinnosti nadřízeného orgánu při vyřizování stížnosti nevylučuje v některých případech možnost, aby žadatel o informace podal žalobu přímo proti nečinnosti povinného subjektu při vyřizování žádosti o poskytnutí informace. Po žadateli totiž nelze spravedlivě požadovat, aby se nejprve soudně bránil nečinnostní žalobou proti nečinnosti při vyřizování stížnosti a teprve potom proti nečinnosti při vyřizování samotné žádosti o informaci. Takový požadavek by nemohl vést ke skutečné, účelné a účinné ochraně ústavně zaručených práv. Za bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s. se proto považuje podání stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace, pokud o ní není rozhodnuto ve lhůtě stanovené zákonem (blíže viz např. rozsudky ze dne 28. 2. 2011, čj. 2 Ans 9/2010 56, či ze dne 29. 10. 2009, č.j. 4 Ans 4/2009 - 86)*“.

Neopodstatněná je rovněž námitka, že odvolání nemá smysl v případě, kdy o něm rozhoduje stejný subjekt. Ostatně stejná praxe se uplatňuje například v rozhodování o rozkladu v dalších správních řízeních (srov. např. rozhodování o námitkách dle § 88 zákona č. 582/1991 Sb.). Navíc platí, že povinností žalované je v případě, kdy poskytuje informace v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, svou organizační strukturu upravit tak, aby zákonným požadavkům vyhověla (blíže k tomu v bodě 44. již citovaného rozsudku ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 – 175).

Z výše uvedeného je patrné, že výklad Nejvyššího správního soudu, na který městský soud navázal, rozšiřuje možnosti ochrany práva zastupitele na informace v případě, kdy o ně žádá dle § 82 zákona o obcích, respektive dle § 51 odst. 3 zákona o hlavním městě.

K samotné problematice použití analogie ve veřejném právu se již dříve vyjádřil jak Nejvyšší správní soud, tak Ústavní soud. Dospěly přitom k závěru, že analogie použitelná je, avšak se zásadní podmínkou, že je ku prospěchu účastníka řízení a nevede k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 12. 2005, č. j. 2 Afs 34/2005 - 45, popřípadě nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04). V kontextu zmíněného závěru je nutné nahlížet i na posuzovanou věc. Použitím procesního režimu zákona o svobodném přístupu k informacím se zastupitelům, kteří žádají o informace dle jiného právního předpisu, rozšiřují možnosti k získání požadovaných informací, neboť na povinné subjekty jsou kladeny větší nároky a zastupitelé mohou k jejich získání využít všechny procesní prostředky informačního zákona. Obdobně je tomu i v případě stěžovatele. Výklad provedený městským soudem zcela jistě vede i ke zlepšení ochrany veřejného zájmu, jenž spočívá v právu zastupitelů na bezproblémové získání informací nejen dle zákona o svobodném přístupu k informacím, ale také podle zákona o obcích, respektive zákona o hlavním městě. V daném případě tak bylo namístě zákon o svobodném přístupu k informacím analogicky využít.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaná byla povinna poskytnout informace zastupiteli, který o ně žádal dle § 51 odst. 3 písm. c) zákona o hlavním městě, v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. V intencích tohoto zákona se stěžovatel může požadovaných informací domáhat i nadále. Za takové situace však není splněna jedna z podmínek přípustnosti zásahové žaloby, z jejíž povahy vyplývá, že je jakýmsi prostředkem *ultima ratio* v případě, kdy se nápravy není možné

domáhat jinými právními prostředky (viz § 85 s. ř. s.). Městský soud proto nepochybil, když žalobu jako nepřípustnou odmítl.

Nelze se nakonec ztotožnit ani s názorem stěžovatele, že mu bylo odepřeno právo na soudní ochranu. Městský soud správně uvedl, že soudní ochrana může být stěžovateli poskytnuta v rámci řízení dle § 65 a násl. s. ř. s., popřípadě v rámci ochrany proti nečinnosti žalované. Výkladem městského soudu tak ve skutečnosti došlo k rozšíření stěžovatelova práva na soudní ochranu.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovaný náhradu nákladů nežádal a ze spisu ani nevyplývá, že by mu nějaké náklady v řízení o kasační stížnosti vznikly.

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

V Brně dne 6. listopadu 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu