

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **Bc. V. V.**, zastoupený JUDr. Františkem Grznárem, advokátem, se sídlem nám. Republiky 108, Horšovský Týn, proti žalované: **Plzeňské městské dopravní podniky, a. s.**, IČ 25220683, se sídlem Denisovo nábřeží 920/12, Plzeň, zastoupené Mgr. Martinem Zikmundem, advokátem, se sídlem Šafaříkovy sady 5, Plzeň, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 2. dubna 2014, č. j. 296/ÚGŘ/ŠNE/14, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. listopadu 2015, č. j. 57 A 24/2014 - 58,

takto:

I. Kasační stížnost žalované **se zamítá.**

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Františka Grznára, advokáta, se sídlem nám. Republiky 108, Horšovský Týn.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce požádal dne 25. ledna 2014 žalovanou (tj. Plzeňské městské dopravní podniky, a. s.) elektronicky o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Dožadoval se sdělení o odměnách, které žalovaná vyplácí advokátní kanceláři Mgr. Martina Zikmunda, a také kopií smluv o poskytování právních služeb uzavřených mezi uvedenou advokátní kanceláří

a žalovanou. Žádost podal na e-mailovou adresu X, která je oficiální e-mailovou adresou žalované pro podávání žádostí o informace. Žalovaná vyzvala dne 4. února 2014 žalobce, aby doplnil svou žádost o elektronicky zaručený podpis. Žalobce na výzvu nereagoval, místo toho podal dne 11. února 2014 (tedy po uplynutí patnáctidenní lhůty pro poskytnutí informací) stížnost na postup při vyřizování žádosti podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaná písemností ze dne 28. února 2014 č. j. 196/ÚGŘ/GŘ/14 tuto stížnost zamítla (dále též „reakce na první stížnost“). Žalobce vyčkal, zda žalovaná jeho žádost o informace kvůli absenci elektronického podpisu odloží, a když se tak ani po třiceti dnech od výzvy k doplnění žádosti nestalo, podal dne 11. března 2014 novou stížnost na nečinnost při vyřizování žádosti o informace podle výše citovaného ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. Představenstvo žalované rozhodnutím ze dne 2. dubna 2014 č. j. 296/ÚGŘ/ŠNE/14 tuto stížnost žalobce odmítlo (dále též „reakce na druhou stížnost“). Toto rozhodnutí žalobce napadl u Krajského soudu v Plzni žalobou podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V žalobě uvedl, že materiálně se podle něj jedná o rozhodnutí o odložení žádosti o informace, které bylo vydáno na základě (mlčky provedeného) převzetí věci nadřízeným orgánem žalované a není proti němu přípustný řádný opravný prostředek.

[2] Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) dal žalobci za pravdu v tom směru, že jeho podání datované dnem 25. ledna 2014 bylo žádostí podanou podle zákona o svobodném přístupu k informacím a že se nepochybně elektronickou cestou dostalo do dispozice žalovaného. Napadené rozhodnutí žalované zrušil krajský soud v prvé řadě pro nepřezkoumatelnost, neboť z něj není zřejmé, na základě jakých skutečností dospělo představenstvo žalované k závěru, že žádost stěžovatele nebyla doručena na adresu elektronické podatelny. Dále krajský soud uvedl, že žádost o informace nemusí být opatřena zaručeným elektronickým podpisem, jelikož správní řád se pro posouzení náležitostí žádosti nepoužije a je nutno vycházet pouze z právní úpravy v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Povinností představenstva žalovaného proto bylo na základě podané stížnosti buď usnesením věc převzít a informaci poskytnout, nebo vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Představenstvo žalovaného místo toho napadeným rozhodnutím stížnost žalobce (v pořadí druhou) odmítlo. Uvedený postup představuje podle názoru krajského soudu porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku Krajského soudu v Plzni podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. V ní předestřela vlastní verzi toho, jak by měla být chápána celá dosavadní „procesní výměna“ mezi ní a žalobcem. Podle stěžovatelky její reakce na první stížnost podanou žalobcem byla rozhodnutím (ačkoliv tak nebyla formálně označena). Naopak její reakce na druhou stížnost, kterou žalobce napadl u soudu, podle stěžovatelky vůbec rozhodnutím není (byť je tak formálně označena). Stěžovatelka tvrdí, že žalobce nebyl oprávněn podat druhou stížnost v téže věci, takový postup zákon o svobodném přístupu k informacím nepřepokládá. Proto i vyřízení tohoto podání proběhlo zcela mimo režim zákona o svobodném přístupu k informacím a reakce

stěžovatelky na druhou stížnost byla tak podle ní pouze neformálním sdělením nezpůsobilým soudního přezkumu.

[4] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil v tom smyslu, že proti reakci na svou první stížnost brojit nemohl, neboť se nejednalo o konečné rozhodnutí ve věci. Šlo podle něj o (zcela chybné) vyřízení jeho stížnosti na nečinnost žalované, které ostatně nebylo jako rozhodnutí ani označeno. Naopak reakce na druhou stížnost představuje podle žalobce rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace podle § 14 odst. 5 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, vydané představenstvem žalované na základě (nepřípustné) atrakce.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[6] Nejprve zvažoval Nejvyšší správní soud, zda je kasační stížnost přípustná, neboť stěžovatelka v ní uplatnila zcela jinou procesní obranu než v řízení před krajským soudem. Ve vyjádření k žalobě operovala stěžovatelka (jako žalovaná) výhradně jen tím, že její výzva k doplnění žádosti o elektronický podpis byla zákonná, neboť se opírala o zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů, (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů. V řízení před kasačním soudem však namítá zcela jiné skutečnosti, totiž že žalobce měl správně žalovat její předchozí rozhodnutí v této věci (výše označené jako reakce na první stížnost).

[7] Obecně platí, že kasační stížnost se nemůže opírat o jiné důvody, než které předmětem posouzení před soudem na prvním stupni (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.). Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že vůči žalované straně koncentrační zásadu uplatňovat nelze. Vyjádření k žalobě není její povinností, a tudíž žalovaná může svou obranu v kasačním řízení založit na jiných důvodech, než na které poukazovala před krajským soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2008 č. j. 1 Ans 5/2008-104). Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že nevznikla žádná pochybnost o tom, že stěžovatelka byla v řízení před krajským soudem jako žalovaná pasivně legitimovaná (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 19. října 2011 č. j. 1 As 114/2011-121, č. 2494/2012 Sb. NSS).

[8] K tomu, aby mohl rozplést uzel protichůdných tvrzení žalobce a stěžovatelky o tom, jak měl krajský soud nazírat na stěžovatelčiny procesní úkony v řízení, považoval Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve vyjasnit, zda byl oprávněný požadavek stěžovatelky na doplnění elektronického podpisu k žádosti o informace. Dosavadní judikatura vychází z toho, že elektronický podpis není nezbytnou náležitostí žádosti podávané podle zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2013 č. j. 8 Ans 15/2012-34). Ve stejném duchu se nesou i závěry nejaktuálnější odborné literatury (srov. *Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.:* Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1256

s., str. 651-652). Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod se od této názorové linie odchýlit, a ztotožnil se proto v této otázce s náhledem krajského soudu. Jestliže tedy byla žádost skutečně doručena na adresu elektronické podatelny stěžovatelky, pak výzva stěžovatelky k doplnění žádosti o informace podané formou datové zprávy o elektronický podpis byla nezákonná.

[9] Žalobce, který správně stěžovatelčinu výzvu vyhodnotil jako bezdůvodnou, se proti ní bránil podáním stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Odborná literatura nicméně uvádí, že i nezákonná výzva vyvolává účinky v tom směru, že přerušuje lhůtu pro vyřízení žádosti o informace (srov. k tomu *Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.:* Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1256 s., str. 694 a 912). Žalobce se choval, jako by lhůta přerušena nebyla, a svou stížnost podal z tohoto pohledu předčasně. Stěžovatelka mu odpověděla neformálním přípisem ze dne 28. února 2014, v němž označuje jeho stížnost za irelevantní, jelikož výzva k doplnění žádosti o elektronický podpis byla podle ní oprávněná a lhůta v ní stanovená má uplynout až 6. března 2014. Z formy i obsahu reakce na první stížnost je tudíž zřejmé, že stěžovatelka zcela v duchu postupu, který doporučuje odborná literatura (viz citace výše), vyřídila první „stížnost" [jež nesplňovala podmínky § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť lhůta pro poskytnutí informace ještě neuplynula] neformálně a bez toho, že by ji předávala k vyřízení nadřízenému orgánu, jako se to jinak se stížností podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím činí.

[10] Nejvyšší správní soud tak nemůže stěžovatelce přisvědčit v tom, že by její reakce na první stížnost byla rozhodnutím, ať už rozhodnutím o odmítnutí žádosti (pro to nebyly splněny podmínky, neboť lhůta k doplnění žádosti ještě neuplynula) nebo rozhodnutím, jímž by byl potvrzen postup povinného subjektu (zde by musel rozhodovat nadřízený orgán, nikoliv stěžovatelka sama). Forma i obsah svědčí o tom, že se ve skutečnosti jednalo o neformální sdělení žalobci, že lhůta pro doplnění jeho žádosti ještě neuplynula, a tudíž zatím nelze stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podat. Z hlediska principů dobré správy by jistě bylo namístě, aby stěžovatelka poučila žalobce o možnosti podat stížnost poté, co lhůta marně uplyne, nicméně nedostatek tohoto poučení nic nemění na posouzení stěžovatelčiny reakce na první stížnost – šlo o vyrozumění žalobce o tom, že stěžovatelka o jeho stížnosti v této fázi řízení rozhodovat nebude. V tomto bodě se tak Nejvyšší správní soud liší od právního názoru krajského soudu, který o reakci na první stížnost žalobce hovoří ve svém rozsudku jako o rozhodnutí o odmítnutí žádosti (srov. odst. 32 napadeného rozsudku). Tato korekce právního názoru krajského soudu však nic nemění na výsledném posouzení věci, neboť žaloba směřovala až proti reakci na druhou stížnost.

[11] Žalobce po neformálním vyřízení své první stížnosti vyčkával, až stěžovatelka vydá rozhodnutí o odmítnutí jeho žádosti, proti němuž by se mohl dále bránit. Lhůta stanovená stěžovatelkou pro doplnění žádosti o elektronický podpis však uplynula marně a stěžovatelka i přesto zůstávala nečinná a o podané žádosti nikterak nerozhodla. Žalobci tak nezbylo, než se bránit opět stížností podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť právě to je prostředek nápravy, dojde-li na straně povinného subjektu k nečinnosti při vyřizování žádosti o informace. Argumentace stěžovatelky, že podání druhé stížnosti zákon o svobodném přístupu k informacím neumožňuje, je zde

lichá, neboť první (předčasnou) stížnost sama stěžovatelka za stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím nepovažovala a takto s ní ani nenakládala (nepředala ji k vyřízení nadřízenému orgánu). Sluší se podotknout, že již poté, co uplynula lhůta pro rozhodnutí o druhé stížnosti podle § 16a odst. 5 a odst. 8 zákona o svobodném přístupu k informacím, mohl žalobce podat na stěžovatelku žalobu pro nečinnost, neboť podáním stížnosti splnil povinnost vyčerpat prostředky k nápravě podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Žalobce se místo toho rozhodl vyčkávat na vyřízení své stížnosti nadřízeným orgánem stěžovatelky.

[12] Představenstvo stěžovatelky vydalo dne 2. dubna 2014 písemnost označenou formálně jako rozhodnutí, kterým žalobcovu druhou stížnost odmítlo. V odůvodnění pak uvedlo, že žalobce svou žádost nedoručil na adresu její elektronické podatelny, která je určena k přijímání žádostí o informace. Nejedná se tudíž o žádost podanou v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, stěžovatelka nebyla povinna na ni jakkoliv reagovat a stížnosti žalobce na její vyřízení nebylo možno považovat za stížnosti podané podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Představenstvo stěžovatelky uvádí, že tyto stížnosti mohlo dokonce ignorovat, nicméně rozhodlo se u druhé stížnosti postupovat jinou cestou a odmítnout ji. Dále zmiňuje, že též reakce na první stížnost (kterou označuje jako rozhodnutí o zamítnutí stížnosti) měla správně znít tak, že se stížnost odmítá. V závěru doporučuje představenstvo stěžovatelky, aby se na stěžovatelku obrátil s novou žádostí o informace, která již bude splňovat zákonné požadavky, mimo jiné bude opatřena elektronickým podpisem. Proti písemnosti stěžovatelky ze dne 2. dubna 2014 podal žalobce žalobu ke krajskému soudu.

[13] Jak již bylo výše řečeno, žalobce navrhl v žalobě soudu, aby stěžovatelčinu reakci na druhou stížnost vyhodnotil jako rozhodnutí o odmítnutí své žádosti o informace. Naopak, stěžovatelka v kasační stížnosti s takovýmto posouzením polemizuje a tvrdí, že její reakce na druhou stížnost byla ve skutečnosti pouhým sdělením, tj. mimoprocesním úkonem. Nejvyšší správní soud však ani v tomto (klíčovém) bodě nemůže dát stěžovatelce za pravdu. O neformální úkon bez vlivu na veřejná subjektivní práva žalobce se v daném případě rozhodně nejednalo.

[14] Důležitou indicii představuje již fakt, že stěžovatelka sama reakci na druhou stížnost jako rozhodnutí formálně označila. Výrok rozhodnutí zní, že se stížnost ze dne 11. března 2014 odmítá. Z obsahového hlediska ovšem nelze přehlédnout, že reakce na druhou stížnost představuje překvapivý obrat v dosavadním procesním postupu stěžovatelky. Stěžovatelka zde popřela všechny své dosavadní procesní úkony, jimiž na žalobcovu žádost reagovala jako na řádně doručenou žádost o informace, jež vykazuje pouze jedinou vadu, a to nedostatek elektronického podpisu (přičemž jde o vadu pouze domnělou, viz výše bod [8]). Stěžovatelka v napadeném rozhodnutí zcela nečekaně předestřela tezi, že žalobce nevyužil pro podání své žádosti o informace adresu elektronické podatelny (není ovšem vysvětleno, jak se vlastně žádost dostala do dispozice stěžovatelky), tudíž nebylo vůbec stěžovatelčinou povinností na podanou žádost jakkoliv reagovat (a předchozí výzva stěžovatelky k doplnění žádosti o elektronický podpis byla nadbytečným úkonem). Z napadeného rozhodnutí lze nepochybně vyčíst též to, že stěžovatelka se již dále nehodlá podanou žádostí o informace zabývat. Pro žalobce představuje tudíž tento úkon vskutku konečné vyřízení jeho žádosti. Bylo

by přitom zjevně bezpředmětné se proti vydanému rozhodnutí dále bránit v rámci správního řízení, jelikož jej učinilo představenstvo stěžovatelky jako její nejvyšší orgán (srov. k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015 č. j. 7 As 180/2015-33). Rozhodnutí, jímž představenstvo stěžovatelky odmítlo podanou žádost o informace dále vyřizovat v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, představuje proto rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. a bylo přípustné se proti němu bránit správní žalobou, jak to žalobce učinil.

[15] Nejvyšší správní soud uzavírá, že Krajský soud v Plzni dospěl ve svém rozsudku ke správnému právnímu závěru, že napadený úkon stěžovatelky je rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Jiné závěry krajského soudu, zejména konstatování o tom, že vydané rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelné, stěžovatelka nezpochybnila a ani Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, aby napadený rozsudek v tomto bodě korigoval. Z toho důvodu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji. V novém řízení tak představenstvo stěžovatelky buď přesvědčivě odůvodní svůj závěr o tom, že žalobcovo podání nebylo žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím a nemělo být tudíž vůbec vyřizováno v režimu tohoto zákona, nebo na základě žalobcovy stížnosti ze dne dne 11. března 2014 přikáže podle § 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím stěžovatelce, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídila.

IV. Náklady řízení

[16] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Naopak žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení, jež uplatnil.

[17] Žalobce prostřednictvím svého právního zástupce podal vyjádření ke kasační stížnosti. Podání vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající 21% dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Žalobci se tedy přiznává náhrada nákladů řízení spočívajících v odměně, hotových výdajích a dani z přidané hodnoty advokáta v celkové výši 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovatelce stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

pokračování

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

V Brně dne 30. března 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu