

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Zdeňka Kühna, Filipa Dienstbiera, Lenky Matyášové, Michala Mazance, Barbary Pořízkové a Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **L. H.,** zast. JUDr. Robertem Hamousem, advokátem se sídlem Saskova 1625, Kladno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2017, č. j. 015279/2017/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2017, č. j. 45 A 47/2017 - 18,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2017, č. j. 45 A 47/2017 - 18, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Jádro sporu a dosavadní postup ve věci

[1] Rozšířenému senátu předkládá sedmý senát NSS právní otázku, zda je žadatel o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který čelí tzv. procesnímu „ping-pongu“ mezi povinným subjektem a druhostupňovým orgánem, aktivně procesně a věcně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí druhostupňového orgánu.

[2] Žalobce dne 29. 7. 2015 požádal podle zákona o svobodném přístupu k informacím Magistrát města Kladna (dále jen „povinný subjekt“) o poskytnutí informací o fakturách uhrazených městem Kladnem v období vymezeném v žádosti. Povinný subjekt dne 12. 8.

2015 žádost odmítl, resp. sdělil žalobci pouze celkový počet faktur a částku za dané období, ale neposkytl ostatní požadované informace (mj. identifikaci dodavatelů a popis předmětu plnění). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, kterému žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 9. 2015 vyhověl a rozhodnutí povinného subjektu zrušil. Povinný subjekt dne 26. 10. 2015 žádost opět odmítl s tím, že vytvoření přehledu uhrazených faktur není v jeho technických možnostech. Žalovaný i toto rozhodnutí dne 14. 4. 2016 zrušil. Vzhledem k tomu, že požadované informace spadaly do oblasti samostatné působnosti povinného subjektu, odvolací orgán neměl možnost tyto informace žadateli sám poskytnout [§ 16a odst. 6 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím].

[3] V důsledku následné nečinnosti povinného subjektu podal žalobce dne 12. 9. 2016 novou žádost o tytéž informace, kterou povinný subjekt dne 27. 9. 2016 odmítl. Na základě žalobcova odvolání žalovaný rozhodnutí povinného subjektu dne 23. 11. 2016 opět zrušil a zavázal povinný subjekt k poskytnutí informací. Dne 7. 12. 2016 povinný subjekt žalobci sdělil, že informaci nemůže poskytnout v žalobcem požadovaném formátu; žalobce dne 13. 12. 2016 povinnému subjektu odpověděl, že mu informace postačí v jakémkoliv formátu. Povinný subjekt následně dne 21. 12. 2016 vydal sdělení, že o žádosti rozhodl již 7. 12. 2016 a od té doby nenastaly nové skutečnosti. Proti tomuto sdělení podal žalobce odvolání, na jehož základě žalovaný zmíněné sdělení vyhodnotil jako rozhodnutí a dne 28. 2. 2017 je zrušil a věc opětovně vrátil povinnému subjektu k novému projednání.

[4] Proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2017 podal žalobce žalobu ke krajskému soudu, který ji v záhlaví uvedeným usnesením odmítl. Podle krajského soudu je k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. oprávněn pouze ten, kdo byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu. Judikatura za rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení nepovažuje rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí orgánu prvního stupně a věc mu byla vrácena k novému projednání. Krajský soud si byl vědom, že NSS v rozsudku ze dne 10. 11. 2016, č. j. 3 As 278/2015 - 44, č. 3517/2017 Sb. NSS, uvedl, že i zrušující rozhodnutí druhostupňového orgánu má povahu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se dotýká přinejmenším práv osob, jichž se požadovaná informace týká. NSS ovšem také dodal, že žadatel o informace bude takové dotčení svých veřejných subjektivních práv tvrdit jen s obtížemi. Řídil-li by se tedy krajský soud citovaným rozsudkem NSS, znamenalo by to, že soud nemá žalobu žadatele o informace proti zrušujícímu rozhodnutí druhostupňového orgánu odmítnout, ale meritorně se jí zabývat a následně žalobu nutně zamítnout, neboť z podstaty věci nemůže shledat dotčení veřejných subjektivních práv žalobce.

[5] S takovým postupem se však krajský soud neztotožnil. Výklad podaný NSS v citovaném rozsudku by totiž podle krajského soudu způsobil rozvolnění legislativní zkratky zavedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a umožnil by, aby kdokoliv napadl každé rozhodnutí, které zasahuje do něčích práv. V projednávané věci by pak důsledkem bylo meritorní projednání žaloby, která by téměř jistě nemohla být úspěšná, což by bylo v rozporu s principem hospodárnosti řízení. Žalobu proto odmítl podle § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s. I v případě, že by závěr krajského soudu o nutnosti žalobu odmítnout podle § 70 písm. a) s. ř. s. neobstál, bylo by ji nutné odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť žalobce nebyl osobou, do jejíchž práv bylo zasaženo, a byl tudíž osobou k podání

žaloby zjevně neoprávněnou. Krajský soud nicméně dodal, že si je vědom zjevně obstrukčního jednání povinného subjektu. Proto bylo namístě dát přednost dalšímu ze závěrů citovaného rozsudku, podle kterého je v takových případech možné podat žalobu přímo proti rozhodnutí povinného subjektu.

[6] Proti usnesení krajského soudu se žalobce (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností. Krajský soud žalobu odmítl v rozporu se závěrem rozsudku č. j. 3 As 278/2015 - 44, který se týkal skutkově i právně téměř shodné situace. Stěžovatel žalobu podával po značných průtazích ze strany povinného subjektu a se znalostí citovaného rozsudku, byl proto přesvědčen o správnosti svého postupu. V důsledku rozhodnutí krajského soudu se tak stěžovatel dostal do situace, kdy již nemůže podat žalobu proti rozhodnutí povinného subjektu, neboť mu uplynula lhůta, a musí tak opětovně podat žádost o informace a celý proces podstoupit znovu. Hrozí, že případná žaloba proti rozhodnutí prvostupňového orgánu napadne jinému senátu, který s odkazem na citovaný rozsudek a znění § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím žalobu odmítne s tím, že stěžovatel měl brojit až proti rozhodnutí druhostupňového orgánu.

[7] Stěžovatel se neztotožnil ani se závěrem, že žaloba nemohla být téměř jistě úspěšná. Do jeho práv bylo totiž zasaženo přinejmenším tím, že povinný subjekt způsobil svým jednáním značné průtahy a klade překážky stěžovatelově zájmu na poskytnutí požadovaných informací, které mohou svědčit o špatném hospodaření s veřejnými prostředky. Krajský soud, který sám v postupu povinného subjektu spatřoval obstrukční jednání, měl proto žalobu projednat a aplikovat § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť se jedná o jediný způsob, jak dosáhnout v projednávaném případě poskytnutí informací. Krajský soud však přehnaně formalistickým postupem rezignoval na rychlou a účinnou ochranu práv, a to v situaci, kdy stěžovatel pouze učinil krok navíc a podal proti rozhodnutí povinného subjektu místo žaloby nejprve odvolání.

[8] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout s tím, že usnesení krajského soudu je správné.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[9] Sedmý senát po předběžném projednání věci dospěl k závěru, že judikatura je ve vztahu k právu žadatele o informace, který čelí procesnímu „ping-pongu“, roztříštěná. Upozornil na rozpor mezi judikaturou, která připouští žalobu žadatele proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu ve věcech svobodného přístupu k informacím (zejména rozsudek ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35), a judikaturou, která staví na tom, že žadatel o informaci nebude aktivně věcně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí, kterým správní orgán na základě odvolání rozhodnutí povinného subjektu zrušil (zejména rozsudek ze dne 10. 11. 2016, č. j. 3 As 278/2015 - 44, č. 3517/2017 Sb. NSS).

[10] O tom, že judikatura NSS je v řešení dané otázky nejen rozporná, ale také nejednoznačná, svědčí následný postup krajských soudů. Jak již bylo vyloženo výše, krajský soud v projednávané věci rozsudek třetího senátu vyložil tak, že žadatel o informace má v případě procesního „ping - pongu“ napadnout již rozhodnutí prvostupňové. Jiné krajské soudy a také NSS však naopak v některých případech

následovaly, a to před vydáním rozsudku třetího senátu i po něm, linii nastíněnou rozsudkem šestého senátu. Žaloby žadatelů o informace proti zrušujícím rozhodnutím druhostupňového orgánu tedy bez dalšího věcně přezkoumávají a žadatelům také vyhovují, tj. považují žadatele o informace za aktivně legitimované jak procesně, tak věcně.

[11] Nejednoznačnost a nepřehlednost judikatury má pak za následek to, že se žadatelé o informace ocitají v situaci, kdy se musí rozhodnout, zda brojit žalobou již proti prvostupňovému, nebo teprve proti druhostupňovému rozhodnutí, a současně odhadnout, zda příslušný soud či senát upřednostní linii nastolenou šestým senátem, nebo senátem třetím. Je tedy žádoucí, aby rozšířený senát sjednotil rozkolísanou judikaturu NSS. Rozhodnutí rozšířeného senátu pomůže vyřešit nepřehlednost současné judikatury a poskytne žadatelům o informace jednoznačný návod, jak v případě obstrukcí postupovat, tedy zda v případě procesního „ping-pongu“ napadnout již zamítavé rozhodnutí prvostupňové, jak naznačuje rozsudek třetího senátu, nebo teprve rozhodnutí o odvolání, jak naznačuje rozsudek šestého senátu.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. *Pravomoc rozšířeného senátu*

[12] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[13] Rozšířený senát proto dále zvážil, zda je judikatura skutečně roztříštěná způsobem, který popisuje sedmý senát. V tomto ohledu analyzuje veškerou aplikovatelnou judikaturu, která se týká možnosti žalovat zrušovací rozhodnutí odvolacího správního orgánu, respektive práva žalovat přímo rozhodnutí povinného subjektu.

[14] Rozšířený senát zdůrazňuje, že se nynější rozsudek nijak nevyjadřuje k obraně práv osob, kterých se požadovaná informace týká (srov. k tomu rozsudek ze dne 11. 10. 2013, č. j. 7 As 4/2013 - 81, věc *České dráhy*, event. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, č. 3155/2015 Sb. NSS, bod 109, ve věci informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků; v bodě 109 uvedený závěr není dotčen ani pozdějším nálezem ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16).

[15] Poněkud odlišná otázka je, jaká práva mají žadatelé o informace, kteří čelí obstrukcím správních orgánů v podobě tzv. procesního „ping-pongu“. K tomu se poprvé výslovně vyjádřil rozsudek ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35, věc *Oživení*. Podle něj tvrdí-li žalobce v žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu důvody nasvědčující tomu, že odvolací orgán postupoval při vydání rozhodnutí, kterým zrušil rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace a vrátil věc povinnému subjektu k dalšímu řízení, v rozporu se smyslem a účelem zákona o svobodném přístupu k informacím, a pokud soud zjistí, že tvrzení žalobce odpovídají skutečnosti, není důvodu, aby soud takovou žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Naopak, žalobu projedná (nejsou-li jiné překážky k takovému postupu) a věcně o ní rozhodne v souladu s § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Postup

podle § 16 odst. 4 má přednost před žalobou proti nezákonnému zásahu, neboť bylo-li by možné se proti obstrukcím ve formě procesního „ping-pongu“ bránit pouze zásahovou žalobou, znamenalo by to „*že při obstrukcích povinného subjektu při vyřizování žádosti o poskytnutí informace je nutno čekat až do doby, než lze takové jednání považovat za nezákonný zásah. Takovou ochranu lze stěží považovat za účinnou*“ (body 25 a 26).

[16] Z uvedeného právního názoru vycházel šestý senát i v rozsudku ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 As 70/2018 - 52, věc *obec Želeč*, bod 7. Zde zdůraznil, že obecně rozhodnutí, kterým správní orgán zruší k odvolání rozhodnutí správního orgánu prvého stupně a věc mu vrátí k novému projednání a rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; výjimka vytvořená v rozsudku ve věci *Oživení* má svůj základ ve specifické právní úpravě § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[17] Ze shodného právního názoru vyšel i čtvrtý senát v rozsudku ze dne 21. 9. 2016, č. j. 4 As 289/2015 - 29, body 22 - 24, respektive v rozsudku ze dne 20. 9. 2016, č. j. 4 As 290/2015 - 25. Jako výjimku z pravidla, že zrušovací rozhodnutí odvolacího orgánu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., cituje judikát ve věci *Oživení* rovněž první senát v rozsudku ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017 - 28, bod 19, druhý senát v rozsudcích ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015 - 24, bod 12, a ze dne 21. 4. 2016, č. j. 2 Ads 70/2016 - 23, a pátý senát v rozsudku ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 120/2015 - 25 (obdobně též rozsudek ze dne 14. 10. 2015, č. j. 5 As 119/2015 - 29). Jde o letmé zmínky, aniž by uvedené senáty judikát ve věci *Oživení* samy aplikovaly.

[18] Část judikatury dokonce připouští, že závěry šestého senátu ve věci *Oživení* jsou aplikovatelné i mimo oblast přístupu k informacím (rozsudek ze dne 9. 3. 2016, č. j. 1 Ads 254/2015 - 25, bod 19; zde první senát čelil problému, že rozhodnutí o snížení dávky jsou na základě stěžovatelových odvolání opakovaně rušena a vracena prvostupňovém orgánu k dalšímu řízení).

[19] Naproti tomu stojí rozsudek ze dne 10. 11. 2016, č. j. 3 As 278/2015 - 44, č. 3517/2017 Sb. NSS. V tomto případě požadovaná informace spadala do samostatné působnosti povinného subjektu, a odvolací orgán proto, byť věcně souhlasil se žadatelem o informace, neměl možnost informaci sám poskytnout. Odvolací orgán tudíž opakovaně odvoláním vyhovoval a rozhodnutí povinného subjektu rušil, žadateli však informace poskytnuty nebyly a ve výsledku čelil stejné situaci, jako žadatel v případě řešeném šestým senátem. Třetí senát na tomto podkladě sice formálně uznal možnost brojit žalobou proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu, vyzdvihnul však problematičnost těchto závěrů s ohledem na aktivní věcnou legitimaci žadatele o informace.

[20] Třetí senát zdůraznil, s odkazem na judikát č. j. 9 As 154/2015 - 49, že rozhodnutí odvolacího orgánu zasahuje minimálně do práv osob, kterých se poskytované informace týkají. Aktivní věcná legitimace žadatele o informaci je však dle třetího senátu problematická: „*Pro posouzení charakteru rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. přitom není rozhodující, zda zasahuje do práv žalobcových či do práv jiných osob.* V projednávaném případě žalobce má a zajisté i nadále bude mít potíže splnit povinnost tvrzení o nezákonnosti napadeného rozhodnutí, na podstatě věci však tato skutečnost ničeho nemění. *Nejvyšší správní soud proto nemůže v tom, že by napadené rozhodnutí nebylo*

rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., dát krajskému soudu za pravdu. […] *Z hlediska otázky řešené v nynějším řízení o kasační stížnosti je tedy zřejmé, že usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu pro nepřípustnost neobstojí. Rozhodnutí žalovaného totiž je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tudíž žalobu proti takovému rozhodnutí s odkazem na § 70 písm. a) s. ř. s. odmítnout nelze.*“ (zvýraznění doplnil rozšířený senát). Třetí senát současně upozornil na problém, že je-li žalováno rozhodnutí odvolacího orgánu, nastává paradoxní situace, že se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí, které je v jeho prospěch a kterému lze těžko co vytýkat: „*žalovaný stěžovateli napadeným rozhodnutím vyhověl v míře, v jaké jen to považoval za možné. Rozhodnutí povinného subjektu zrušil a zcela jednoznačně a srozumitelně mu vyložil, v čem jeho povinnost spočívá a jak ji splnit. Tím sice vzhledem k postupu povinného subjektu nezajistil stěžovateli naplnění jeho práva na požadované informace, současně však může stěžovatel nezákonnost rozhodnutí žalovaného (z pohledu zásahu do jeho veřejných subjektivních práv) jen velice obtížně tvrdit a prokázat*.“

[21] Třetí senát tedy naznačil následující řešení, kterým je žaloba přímo proti rozhodnutí povinného subjektu, pokud zcela ignoruje závazný právní názor nadřízeného orgánu:

> „[…] za daných okolností nelze po stěžovateli spravedlivě požadovat, aby byl nucen žalobou napadat jemu vyhovující rozhodnutí žalovaného. Nepřiměřeným se jeví rovněž požadavek, aby za situace, kdy mu žalovaný vyhoví, avšak povinný subjekt brání svým postupem, jdoucím proti smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, poskytnutí informace, musel stěžovatel podat znovu opravný prostředek, který mu však v případě úspěchu nemůže přinést nic jiného, než další kolo "marného boje" o informace před povinným subjektem. Skutečnost, že postup povinného subjektu jde proti smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, přitom dokládá teze NSS, že zřetelným signálem pro tento závěr bude takové rozhodnutí povinného subjektu, jež bude řešit skutkové či právní otázky, které byly v podstatných ohledech již jednou řešeny předchozím zrušujícím rozhodnutím odvolacího orgánu (viz rozsudek č. j. 6 As 113/2014 - 35). Ve světle požadavku efektivity soudní ochrany proto zdejší soud považuje za vhodné zamyslet se nad alternativními postupy k ochraně práv stěžovatele.
> […] v případě, kdy povinný subjekt zcela ignoruje závazný právní názor nadřízeného orgánu, je možné napadnout žalobou přímo jeho následné rozhodnutí, odmítající informaci poskytnout. Překážkou pro takový postup není dle názoru soudu ani ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., neboť požadavek naplnění podmínky zde uvedené nemůže nutit stěžovatele k opětovnému, čistě formálnímu podání opravného prostředku, který by zcela zřejmě vedl znovu k témuž výsledku, kterého již jednou dosáhl. Takovýto postup by se nepochybně míjel jak s účelem citovaného ustanovení soudního řádu správního, v němž je materializována zásada subsidiarity (§ 5 s. ř. s.), tak s požadavky zákona o svobodném přístupu k informacím akcentujícího poskytnutí informace v přiměřeném časovém rámci; projednávaný případ je toho ostatně názorným příkladem.
>
> Z hlediska určení žalovaného ve smyslu § 69 s. ř. s. je pak podstatné, že podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je povinnost poskytnout informace ukládána "povinnému subjektu". Ten je tak z tohoto titulu nepochybně účastníkem soudního řízení, neboť rozsudek je závazný jen pro účastníky, osoby zúčastněné na řízení a orgány státní moci a povinnost tak lze za daných okolností uložit jen účastníku. Navíc je to též jeho rozhodnutí, které má být současně s uložením dané povinnosti zrušeno. Ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je tak možno ohledně vymezení účastníků řízení vnímat ve vztahu k § 69 s. ř. s. jako určitý lex specialis. Odpadne-li pak s ohledem na okolnosti potřeba přezkoumat rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, nebrání dle názoru Nejvyššího správního soudu při splnění výše uvedených podmínek nic tomu, aby bylo přezkoumáno výlučně jen rozhodnutí povinného subjektu. Nejvyšší správní soud přitom

> nijak nezpochybňuje, že takový procesní postup představuje v rámci českého správního soudnictví jisté specifikum, avšak jak bylo vyloženo výše, je třeba tento závěr vnímat v kontextu rovněž specifického charakteru práva na informace a jeho právní úpravy. Nastíněný postup je pak v souladu s názorem Ústavního soudu, že "[p]rocesní předpisy určené k ochraně práv žadatele o informace je nutno vykládat takovým způsobem, aby byly účinné v praxi" (nález ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14, č. 115/2015 Sb. ÚS).“

[22] Rozšířený senát souhlasí s názorem předkládajícího sedmého senátu, že shora citované názory šestého a třetího senátu jsou v rozporu. Šestý senát by jen stěží připouštěl možnost aktivní procesní legitimace žadatele o informace brojit žalobou podle § 65 s. ř. s. proti zrušujícímu rozhodnutí druhostupňového orgánu, aniž by měl za to, že takový žalobce může disponovat také věcnou legitimací a s žalobou může uspět. Závěry rozsudku třetího senátu vedou k tomu, že žadatel o informace aktivní věcnou legitimaci pro podání žaloby proti zrušujícímu rozhodnutí druhostupňového orgánu zpravidla postrádá, a tudíž jeho žaloba nemůže být téměř nikdy úspěšná. Závěry třetího a šestého senátu jsou v rozporu rovněž v otázce, zda je třeba žalovat rozhodnutí odvolacího orgánu, anebo zda je třeba žalovat rozhodnutí povinného subjektu přijaté poté, co jeho předchozí rozhodnutí odvolací orgán zrušil.

[23] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III.2. *Právní názor rozšířeného senátu*

[24] Správní soudy zpravidla přezkoumávají v řízení o žalobě proti rozhodnutí *finální* rozhodnutí správního orgánu. To plyne již ze základního principu soudního řádu správního, subsidiarity správního soudnictví [dle § 5 s. ř. s. lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon; srov. k tomu též § 68 písm. a) s. ř. s.].

[25] Je pravda, že soudně přezkoumatelné podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je rovněž takové rozhodnutí, kterým správní orgán využije své dozorčí pravomoci a zruší nebo změní **pravomocné** správní rozhodnutí, např. v rámci přezkumného řízení (srov. přiměřeně rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, č. 1513/2008 Sb. NSS, věc *Honební společenstvo Stříbro*, vztahující se sice k přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu z roku 1967, ovšem jeho důvody jsou evidentně aplikovatelné i na § 97 odst. 3 nového správního řádu) nebo obnovy řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 46, č. 1427/2008 Sb. NSS, věc *EBECO CZ*). Zde přezkum takového rozhodnutí nastupuje bez ohledu na to, že po zrušovacím rozhodnutí, napadeném žalobou, přijde pravidelně další rozhodnutí, které by rovněž bylo přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí.

[26] Právě uvedené příklady jsou však výjimkami z pravidla. Pokud nadřízený správní orgán rozhodnutí k odvolání účastníka řízení zruší, a věc vrátí prvostupňovému orgánu k novému projednání, takové rozhodnutí odvolacího orgánu nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219, věc *Veveří Centre*). Rozhodnutí odvolacího orgánu nijak nezasahuje do hmotněprávní sféry jeho adresáta, neboť není finálním rozhodnutím ve věci. Jak přesvědčivě vysvětluje devátý senát ve věci *Veveří Centre*, účinky rozhodnutí odvolacího

orgánu, kterým ruší nepravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a účinky zrušení rozhodnutí již pravomocného jsou nesrovnatelné. Zatímco zrušení pravomocného rozhodnutí na základě přezkumného řízení nebo obnovy řízení „*otřásá právy a povinnostmi, o nichž má jejich adresát již důvodně za to, že jsou neotřesitelná*“, zrušení prvostupňového rozhodnutí na základě řádného opravného prostředku žádné obdobné účinky nemá.

[27] Obecně tedy platí, že rozhodnutí, kterým odvolací orgán zruší nepravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takovéto rozhodnutí není konečné a samo o sobě nijak nezasahuje do právní sféry svých adresátů. To platí v běžných věcech přezkoumávaných správními soudy i tehdy, dochází-li k procesnímu „ping-pongu“ mezi prvostupňovým a druhostupňovým správním orgánem. Ostatně správní soud ani není ve výrokovém potenciálu rozsudku v řízení o žalobě proti rozhodnutí vybaven k tomu, aby takovéto negativní situaci efektivně čelil.

[28] Situace ve věcech týkajících se svobodného přístupu k informacím je však diametrálně odlišná. Správní soud zde není omezen jen na možnost zrušení správního rozhodnutí, ale disponuje atypickou pravomocí nařídit přímo povinnému subjektu, aby žadateli informaci poskytl (§ 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím; srov. k postavení této normy v celkové koncepci českého správního soudnictví rozsudek ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73, č. 1469/2008 Sb. NSS). Smysl a účel uvedeného ustanovení je zřejmý – zabránit „ping-pongu“ mezi povinným subjektem, resp. odvolacím orgánem, na straně jedné, a správními soudy, na straně druhé. Správní soud musí zajistit, že prostřednictvím soudní ochrany bude rychle a účinně dosaženo poskytnutí informace v případech, kdy poskytnuta být má, avšak povinný subjekt ani odvolací orgán tak neučinily.

[29] Smyslem úpravy svobodného přístupu k informacím je pokud možno bezformální, rychlé a efektivní umožnění tohoto přístupu. Jak výstižně uvádí Ústavní soud, procedurální pravidla a jejich výklad nemohou být důvodem tvořícím bariéru získávání informací [nález ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14 (N 115/77 SbNU 685), věc *Seznam.cz*, bod 18].

[30] Krajský soud má při postupu podle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu nalézajícího hmotné právo. Je tedy na něm, aby ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, a pokud ne, aby jej v potřebné míře zjistil, a poté aby posoudil, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li takové důvody, je povinen povinnému subjektu nařídit požadované informace poskytnout (takto viz cit. rozsudek rozšířeného senátu č. j. 8 As 55/2012 - 62, bod 122, ve věci informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků; ani tyto závěry nejsou dotčeny nálezem sp. zn. IV. ÚS 1378/16). Jak již rozšířený senát uvedl, § 16 odst. 4 věta druhá má zajistit, „*aby informace, která být poskytnuta má, byla bez průtahů poskytnuta; za tím účelem je krajský soud sám oprávněn vlastní zjišťovací a další činností napravovat i případná procesní pochybení odvolacího orgánu či podobná pochybení povinného subjektu, lze-li tak smyslu řízení efektivněji dosáhnout*“ (cit. rozsudek rozšířeného senátu č. j. 8 As 55/2012 - 62, bod 126).

[31] Smyslem pravomoci soudu dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy rozetnout gordický uzel nekončících procesních obstrukcí či procesního „ping-pongu“ mezi odvolacím správním orgánem a povinným subjektem. Právě uvedené ustanovení, spojené s ústavním požadavkem rychlé a efektivní soudní ochrany práv žadatelů o informace, tedy poskytuje správnímu soudnictví zcela odlišný rámec pro jeho činnost.

[32] Rozšířený senát souhlasí se závěry třetího senátu, jakož i krajského soudu vyslovenými v nyní posuzovaném usnesení, že ani výjimečnost a specifičnost přezkumu věcí svobodného přístupu k informacím nemůže zcela negovat základní principy, na kterých jsou postaveny ústřední pojmy soudního řádu správního, jako je pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[33] Rozšířený senát tedy dále zvažoval, zda se má žadatel o informace v situacích procesních obstrukcí a procesního „ping-pongu“ bránit žalobou podanou proti rozhodnutí odvolacího orgánu, nebo proti rozhodnutí povinného subjektu. Odpověď na tuto otázku se skrývá již v legislativním vymezení rozhodnutí v § 65 odst. 1 s. ř. s.

[34] Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. soudně přezkoumatelné rozhodnutí zkracuje žalobce na právech přímo nebo v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu; rozhodnutí je jen takový úkon, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje žalobcova práva nebo povinnosti. Jde tedy o to, zda se podle tvrzení žalobce v žalobě mohlo napadené rozhodnutí nějak negativně projevit v jeho právní sféře (takto již usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Právě potencialita takovýchto vlastností správního rozhodnutí zakládá žalobní legitimaci k podání správní žaloby.

[35] Ve světle právě uvedeného je evidentní, že v typových situacích procesních obstrukcí či nekončícího „ping-pongu“ v informačních věcech lze takovéto vlastnosti přičítat rozhodnutí povinného subjektu, nikoliv rozhodnutí odvolacího orgánu.

[36] Jak uvádí správně šestý senát ve věci *Oživení*, soud musí dát povinnému subjektu a případně odvolacímu orgánu prostor k tomu, aby v mezích své působnosti řádně uplatnily svoji pravomoc. Za obvyklých okolností by mělo jedno „kolo“ procesní interakce mezi povinným subjektem a odvolacím orgánem postačit k vyjasnění, zda důvody k odepření informace jsou dány anebo nikoli (věc *Oživení*, body 29 násl.).

[37] Pokud odvolací orgán rozhodnutí povinného subjektu zrušil, nelze mu vyčítat žádné negativní dopady do právní sféry žadatele (žalobce), nelze požadovat, aby žalobce – neúspěšný žadatel o informaci – tvrdil zkrácení na právech rozhodnutím odvolacího orgánu, které ho přitom na právech nijak nezkracuje. Má totiž pravdu třetí senát, a s ním i krajský soud v nynější věci, že žalobce je ve skutečnosti na právech krácen nikoliv pro něj pozitivním rozhodnutím odvolacího orgánu, ale až v pořadí dalším rozhodnutím povinného subjektu, který žádost o informaci odmítl. Pokud povinný subjekt nerespektuje předchozí zrušovací rozhodnutí odvolacího orgánu, nelze již po žadateli spravedlivě

požadovat, aby podával opětovně opravný prostředek a čekal na druhé (třetí, čtvrté ...) zrušovací rozhodnutí.

[38] Rozšířený senát zdůrazňuje, že ochrana ve věcech svobodného přístupu k informacím je specifická a nesmí být v žádném případě formalistická. Proto podá-li žadatel o informaci žalobu proti rozhodnutí povinného subjektu poté, co povinný subjekt opětovně rozhodl způsobem pro žalobce negativním, nesmí správní soud takovouto žalobu odmítnout, ale musí ji věcně projednat, samozřejmě jsou-li dány ostatní podmínky řízení. Je to totiž právě toto rozhodnutí, které zasahuje do žalobcovy právní sféry.

[39] Pro pořádek nutno dodat, že pokud žadatel o informace nenapadne žalobou rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti, ale namísto toho podá v pořadí druhé (třetí, čtvrté ...) odvolání, pochopitelně tím nepřichází o možnost žalovat jak další rozhodnutí žalovaného (bude-li odvolání zamítnuto), tak i případné následné rozhodnutí povinného subjektu (zruší-li žalovaný opětovně rozhodnutí povinného subjektu, ovšem povinný subjekt opětovně žádosti nevyhoví). Co ovšem možné není, je žalovat rozhodnutí žalovaného, které ruší rozhodnutí povinného subjektu; takovéto rozhodnutí totiž do právní sféry žadatele nijak nezasahuje.

III.3. *Závěr*

[40] Rozšířený senát tedy uzavírá, že žadatel o informace může ve věcech svobodného přístupu k informacím podat žalobu přímo proti rozhodnutí povinného subjektu, kterým povinný subjekt po předchozím zrušovacím rozhodnutí odvolacího orgánu znovu odmítl požadovanou informaci poskytnout (§ 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím).

IV. Aplikace právního názoru na nynější věc

[41] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku v souladu s právním názorem krajského soudu. Protože jde současně o jedinou spornou otázku celé věci, mohlo by se zdát, že by měl rozšířený senát kasační stížnost zamítnout.

[42] Nutno ovšem upozornit, že stěžovatel podával kasační stížnost v důvěře ve správnost judikatury, která byla v rozhodné době většinová (srov. shora body [15] až [19] shora). Stěžovatel se na tuto judikaturu odvolával, evidentně byl v dobré víře v její trvající aplikovatelnost.

[43] Jak již rozšířený senát opakovaně uvedl, judikatorní odklon (změna judikatury) je faktorem nevyhnutelně spojeným s rozhodovací činností soudů. Jakkoliv na straně jedné je určitě nežádoucí, aby k němu docházelo příliš často, představuje na straně druhé nezbytný dynamický prvek ve vývoji judikatury. Pokud dojde v důsledku sjednocovací činnosti rozšířeného senátu ke změně jednotné či převažující judikatury, nelze nově přijatý názor zásadně aplikovat zpětně, pokud by v důsledku této změny účastníci řízení, resp. soukromé subjekty, jednající v důvěře ve stávající judikaturu, ztratili přístup k soudu (srov. naposledy rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS, věc *HOPR TRADE CZ*, bod 53). Předpokladem právě uvedeného

právního názoru je tedy jednak existence jednotného či převažujícího judikatorního proudu, jednak důvěra žalobce ve stávající judikaturu. Zcela nejednotná či nejasná judikatura nemůže legitimní očekávání založit.

[44] Pokud by nyní rozšířený senát aplikoval výše vyslovený právní závěr, že stěžovatel neměl podávat kasační stížnost proti rozhodnutí žalovaného, ale až proti rozhodnutí povinného subjektu (měl tedy vyčkat, zda mu rozhodnutí žalovaného nepomůže), byl by takový názor ve vztahu ke stěžovateli překvapivý. Rozšířený senát by stěžovateli odňal právo na přístup k soudu, jakkoliv stěžovateli nelze v dané situaci nic zazlívat. Postupoval přesně tak, jak mu převažující judikatura říkala, že postupovat může.

[45] Stěžovatel tedy nemůže být zkrácen na svých právech aplikací právního názoru vysloveného v tomto rozsudku. Rozšířený senát proto musí s ohledem na výjimečné okolnosti tohoto případu usnesení krajského soudu zrušit. Krajský soud se musí v dalším řízení věcnými námitkami uplatněnými v žalobě zabývat. Budou-li pro to důvody, použije § 16 odst. 4 větu druhou zákona o svobodném přístupu k informacím.

[46] Jelikož se jednalo o jedinou právní otázku významnou pro posouzení věci samé, rozhodl rozšířený senát rozsudkem v souladu s § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu. V souladu se zaujatým právním názorem dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[47] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 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 24. října 2018

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu