



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIK**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Aleše Sabola v právní věci žalobce: **Č. H.**, zastoupen Mgr. Michalem Čerňanským, advokátem se sídlem Radlická 2000/3, Praha 5, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2017, čj. MHMP 1690585/2017, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2018, čj. 11 A 234/2017-48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2018, čj. 11 A 234/2017-48, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení předmětu řízení**

[1] Žalobce požádal 1. 12. 2016 Úřad Městské části Praha 1 (dále „povinný subjekt“) o poskytnutí informací uvedených v žádosti pod body č. 1, 2 a 3 podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Povinný subjekt na žádost odpověděl 9. 12. 2016 formou sdělení informací. Žalobce tuto odpověď považoval za nedostačující, a následně ji napadl stížnostmi ze dne 28. 12. 2016 a ze dne 15. 3. 2016, neboť povinný subjekt neposkytl informaci v rozsahu bodu č. 2 (kolik soupisů či seznamů domů zařazených do privatizace existuje od samotného počátku privatizace bytů na území Městské části Praha 1 do dne 17. 11. 2008). Žalovaný jako nadřízený správní orgán podle § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím těmto stížnostem proti postupu povinného subjektu vyhověl a v obou případech mu uložil uvedenou informaci žalobci poskytnout. Rozhodnutím ze dne 11. 8. 2017, čj. MČP 1 135794/2017, povinný subjekt odmítl další vyřízení požadované informace v napadeném rozsahu (bod č. 2 žádosti), neboť konstatoval, že ji již dříve vyřídil přípisem ze dne 9. 12. 2016. Proti tomu podal žalobce odvolání, kterému žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím vyhověl, toto rozhodnutí povinného subjektu zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k novému projednání.

[2] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze (dále „městský soud“). Uvedl, že si je vědom, že napadeným rozhodnutím žalovaný jeho odvolání vyhověl a věc vrátil povinnému subjektu k novému projednání, avšak dle ustálené judikatury správních soudů je nutno brojít proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu (v tomto případě žalovaného), byť ten není tím, kdo jeho žádosti o poskytnutí informací nevyhověl. Navrhl též zrušení rozhodnutí povinného subjektu a uložení povinnosti tomuto subjektu požadovanou informaci žalobci poskytnout podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[3] Městský soud žalobu shora uvedeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že napadené rozhodnutí žalovaného není konečným rozhodnutím ve věci, neboť povinnému subjektu ukládá, aby o sporné části žádosti žalobce o poskytnutí informací (v rozsahu bodu č. 2) znovu rozhodl. Rozhodnutí žalovaného městský soud za rozporné se zákonem neshledal a uvedl, že důvody pro zrušení rozhodnutí povinného subjektu bezesbytku sdílí. Závěrem nad rámec výše uvedeného podotkl, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu eviduje věc, v níž má být rozhodnuto o tom, zdali může žadatel o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím v případě tzv. procesního ping pongu mezi správními orgány žalovat přímo rozhodnutí povinného správního orgánu v I. stupni, anebo rozhodnutí druhostupňového orgánu. Dodal ovšem, že v dané věci je vázán skutkovým a právním stavem, který byl dán v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. V ní nejprve vysvětluje, z jakého důvodu považuje žádost o informace v rozsahu bodu č. 2 za nevyřízenou. Povinný subjekt k požadované informaci uvedl, že eviduje tři seznamy nebo soupisy domů určených k privatizaci, a to z března 2004, z května 2004 a z listopadu 2008. Současně stěžovateli sdělil, že privatizace bytového fondu probíhá již od roku 2001. Stěžovatel se tedy domnívá, že povinný subjekt musí disponovat i dalšími seznamy domů určených k privatizaci z let 2001 až 2004, které v odpovědi na žádost o informace povinný subjekt neuvedl. Je totiž zcela nemožné, aby prováděl v daném období privatizaci, aniž by měl za tímto účelem sestavenou specifikaci, jakých bytových domů se privatizace týká a dle jakého klíče a mechanismu jsou bytové domy vybírány a určovány. Z toho důvodu se stěžovatel domnívá, že povinný subjekt záměrně odmítá požadovaný přesný počet seznamů či soupisů bytových domů určených k privatizaci sdělit. Tyto soupisy je však povinen na základě žádosti o svobodném přístupu k informacím označit, pokud existují, neboť se na základě usnesení Zastupitelstva Městské části Praha 1 jedná o závazné soupisy (informace).

[5] Ve vztahu k rozsudku městského soudu stěžovatel namítá, že ačkoliv si je vědom, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím konečným, měl v okamžiku podání žaloby před sebou dva možné postupy. Mohl podat žalobu proti rozhodnutí povinného subjektu, jímž bylo další vyřízení žádosti o informace odmítnuto, a spoléhat, že příslušný soud bude rozhodovat podle jednoho z judikatorních proudů Nejvyššího správního soudu, který podání žaloby pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně připouští, anebo mohl v souladu s § 65 ve spojení s § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb, soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) podat žalobu proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu s tím, že by k poskytnutí informace byl rozsudkem povinován povinný subjekt. Stěžovatel však též mohl riskovat odmítnutí žaloby pro nedostatek pasivní procesní legitimace. V důsledku nepřehledné a nesjednocené judikatury tak stál v těžko řešitelné situaci, kdy nebylo zřejmé, který subjekt má v dané věci žalovat.

[6] Stěžovatel dodal, že den po vydání napadeného rozsudku městského soudu rozhodl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 24. 10. 2018,

pokračování

čj. 7 As 192/2017-35, o tom, že v případě tzv. procesního ping pongu správních orgánů při vyřizování žádosti o informace je nutno žalovat povinný subjekt, byť je žaloba proti jeho rozhodnutí v kolizi s § 68 písm. a) s. ř. s. Stěžovateli však nelze klást k tíži, že si v okamžiku podání žaloby zvolil jiný procesní postup, ke kterému se následně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nepřiklonil. Až do jeho rozsudku totiž byla judikatura správních soudů více než pestrá, což zmiňuje i rozšířený senát v dané věci. Stěžovatel tedy postupoval v dobré víře v jeden z možných způsobů rozhodovací praxe správních soudů, a nebylo tak na místě konstatovat absenci vad rozhodnutí žalovaného a žalobu zamítnout. Stěžovatel totiž neusiloval o pokárání žalovaného, ale o uložení povinnosti povinnému subjektu k poskytnutí požadované informace.

[7] Městský soud popsáním postupem rezignoval na svou specifickou roli ve věcech dle zákona o svobodném přístupu k informacím, dle něhož má nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu nalézajícího hmotné právo. Bylo na něm, aby ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, a pokud ne, aby jej v potřebné míře zjistil. Až poté bylo namístě zjišťovat důvody pro možné odmítnutí žádosti o poskytnutí informace nebo její vyřízení v namítané podobě. Pokud by takové důvody neshledal, měl povinnému orgánu nařídit požadované informace poskytnout. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora označené věci, § 16 odst. 4 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím má zajistit, aby informace, která má být poskytnuta, byla bez průtahů poskytnuta; za tím účelem je městský soud sám oprávněn vlastní zjišťovací a další činnosti napravovat i případná procesní pochybení odvolacího orgánu či podobná pochybení povinného subjektu, lze-li tak smyslu řízení efektivněji dosáhnout. Městský soud měl v dané věci posoudit skutkové okolnosti, zejména se soustředit na charakter požadované informace a způsob rozhodování povinného subjektu. Až sekundárně měl řešit způsob rozhodování žalovaného, neboť bylo zřejmé, že stěžovatel rozhodnutí žalovaného napadl pouze z procesně právního hlediska s odkazem na § 68 písm. a) s. ř. s., nikoliv pro jeho vady. Uvedené platí tím spíše, že povinný subjekt jedná v rámci samostatné působnosti a žalovaný má vůči němu pouze omezené možnosti spočívající pouze v možnosti příkazu řádného vyřízení stěžovatelovy žádosti, eventuálně ve zrušení rozhodnutí povinného subjektu. Žalovaný může povinnému subjektu těžko přikázat poskytnutí informace nebo věc atrahovat a informaci sám poskytnout. Rozsudek městského soudu je z výše uvedených důvodů nezákonný, neboť se míjí se smyslem právní úpravy poskytování informací oprávněným žadatelům.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Po přezkoumání formálních náležitostí Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud se dále zabýval přezkumem napadeného rozsudku v rozsahu uplatněných kasačních důvodů (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se i s ohledem na argumentaci stěžovatele nejprve zabýval tím, jaké důsledky mají závěry vyslovené rozšířeným senátem ve věci sp. zn. 7 As 192/2017 pro nyní projednávanou věc. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v uvedené věci především konstatoval, že ve výše nastíněné otázce, zdali má žaloba směřovat proti povinnému orgánu, anebo odvolacímu správnímu orgánu, je judikatura skutečně roztržštěná takovým způsobem,

jak jej v kasační stížnosti stěžovatel popsal. Rozšířený senát rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zařadil do dvou různých proudů rozhodovací praxe ve vztahu k dané otázce. Ke shledanému rozporu uvedl, že „[š]estý senát by jen stěží připouštěl možnost aktivní procesní legitimace žadatele o informace brojit žalobou podle § 65 s. ř. s. proti zrušujícímu rozhodnutí drubostupňového 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 legitimací pro podání žaloby proti zrušujícímu rozhodnutí drubostupňového 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.“ Za většinový přístup rozšířený senát označil ten, dle něhož má žaloba směřovat proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, byť se nejedná o konečné rozhodnutí ve věci. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se však při posouzení dané věci naopak přiklonil k tomu, že je možno žalovat přímo rozhodnutí povinného subjektu, kterým povinný subjekt po předchozím zrušovacím rozhodnutí odvolacího orgánu znovu odmítl sdělit požadovanou informaci, a naopak nelze žalobou brojit proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu, které nepředstavuje konečné rozhodnutí ve věci.

[13] Stěžovateli je v nyní projednávané věci nutno dát za pravdu, že žalobu podával v době, kdy panovaly rozdílné pohledy na otázku, vůči jakému rozhodnutí brojit a jaký subjekt ve věcech žádosti o přístup k informacím žalovat. V této otázce ostatně neměly jasno ani správní soudy. Stěžovatel zvolil takovou procesní variantu, která byla v rozhodné době většinová (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve výše označené věci sp. zn. 7 As 192/2017), přičemž žalobu podával v důvěře ve správnost judikatury, která ji potvrzovala. Stěžovatel se na tuto judikaturu odvolával, evidentně byl v dobré víře v její trvalou aplikovatelnost. Již z podané žaloby je nicméně zřejmé, že brojí proti rozhodnutí žalovaného pouze formálně z důvodu rozhodovací praxe správních soudů, a že *de facto* napadá postup povinného orgánu při vyřizování jeho žádosti o informaci.

[14] Nejvyšší správní soud již dříve v jiné věci konstatoval, že revize judikatury v důsledku závěru rozšířeného senátu (anebo obecně judikatorského odklonu) nesmí vést k jakémukoli postupu soudu, kterým by byla odepřena soudní ochrana žalobcům, kteří při podávání žaloby postupovali v důvěře v předchozí judikaturu (srov. rozsudek sp. zn. 7 As 192/2017 anebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43). Účastníci tak podle rozšířeného senátu musí být v takovém případě o změně náhledu soudů vyzváni, aby petit žaloby přizpůsobili požadavkům stanoveným soudním řádem správním pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Zároveň rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v téže předestřel postup, jak se vypořádat se situací, kdy Nejvyšší správní soud projednává kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu, který danou právní otázku posuzoval prizmatem dřívějšího právního názoru následně překonaného rozšířeným senátem. V takovém případě je nutno rozhodnutí krajského soudu zrušit a vrátit mu jej k dalšímu řízení, neboť je zatíženo vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (avšak pouze tehdy, může-li to vést k jinému rozhodnutí ve věci samé). V dalším řízení má krajský soud žalobce poučit a vyzvat k úpravě žaloby s ohledem na změnu právního názoru rozšířeného senátu.

[15] Obdobnými úvahami byl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu veden i v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, v němž dospěl k závěru, že žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního

pokračování

orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby. Ačkoli byl tento rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, zrušovací důvody se tohoto závěru netýkaly a Nejvyšší správní soud se tohoto právního názoru přidržel i v další rozhodovací činnosti. Následně byl uvedený názor výslovně potvrzen Ústavním soudem v nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.

[16] V nyní projednávané věci se sice nejedná o totožné otázky, o nichž rozhodoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše uvedených věcech. Přesto je nutno citované závěry i v nyní projednávané věci zohlednit. Nejvyšší správní soud podotýká, že předmětem posouzení zde není hodnocení toho, měla-li žaloba směřovat proti rozhodnutí žalovaného či povinného subjektu, ostatně to již vypořádal rozšířený senát ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 7 As 192/2017. Rozhodující je otázka, jestli rozsudek městského soudu může obstát, zamítl-li jím městský soud stěžovatelovu žalobu proti zrušujícímu rozhodnutí žalovaného v otázce svobodného přístupu k informacím za situace tzv. procesního ping pongu mezi žalovaným a povinným subjektem, pokud nebylo v době podání žaloby (ani v době vyhlášení rozsudku městského soudu) v judikatuře správních soudů vyjasněno, vůči jakému rozhodnutí má taková žaloba směřovat (tedy před rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu).

[17] Ve věci projednávané rozšířeným senátem (sp. zn. 7 As 192/2017) žaloba rovněž směřovala proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu a Krajský soud v Praze ji odmítl. Ačkoliv rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že je v těchto případech žalobou nutno brojit přímo proti nevyhovujícímu rozhodnutí povinného orgánu (tedy zaujal právní názor opačný oproti procesnímu postupu žalobce), výslovně dodal, že *„nelze nové 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. [...] Pokud by nyní rozšířený senát aplikoval výše vyslovený právní závěr, že stěžovatel neměl podávat [žalobu] 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. [...] 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.“* Obdobně je nutno postupovat i v nyní projednávané věci, přestože byl citovaný rozsudek rozšířeného senátu vydán až po vyhlášení napadeného rozsudku městského soudu. Výše popsany judikatorní odklon totiž nelze klást k tíži stěžovateli a v tomto směru je třeba zachovat jeho práva (zejména právo na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny). Jelikož rozhodovací praxe správních soudů v době podání žaloby neposkytovala jasné procesní řešení nastalé situace (a tedy nebylo možno po stěžovateli v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* vyžadovat, aby se svých práv domáhal jiným způsobem, než jak učinil), a jelikož městský soud o žalobě rozhodl v rozporu s do té doby většinově přijímaným právním názorem (viz výše), byť byl následně jeho postup nepřímo potvrzen rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu jako správný, stěžovateli se v důsledku těchto okolností nedostalo efektivního prostředku soudní ochrany podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Rozsudek městského soudu byl bezpochyby pro stěžovatele do určité míry překvapivý (viz sp. zn. 7 As 192/2017), pokud jej městský soud neupozornil (i přes stěžovatelovo vysvětlení vlastního procesního postupu) na odlišné posouzení otázky pasivní žalobní legitimace. Stejně tak není namístě, aby kasační stížností napadený rozsudek Nejvyšší správní soud aproboval s ohledem na právní názor plynoucí z později vydaného rozsudku rozšířeného senátu.

[18] S ohledem na výše uvedené tedy v nyní projednávané věci nezbyvá, než napadený rozsudek městského soudu zrušit z důvodu jiné vady řízení, která mohla mít za následek

nezákonné rozhodnutí o věci samé, a to tím spíše, že již z žaloby plynula pochybnost stěžovatele spočívající v tom, zdali má žalovat rozhodnutí žalovaného, anebo povinného subjektu. V dalším řízení je městský soud povinen stěžovatele poučit a umožnit mu, aby s ohledem na již popsanou změnu judikatury přehodnotil, resp. upravil svou žalobu ve smyslu určení žalovaného subjektu a napadeného rozhodnutí (k tomu srov. výše citované závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 436/2017, obdobně též závěry rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 7 As 155/2015 anebo závěry Ústavního soudu ve výše označené věci sp. zn. II. ÚS 2398/18). K tomu mu musí být poskytnuta dostatečná lhůta, a to při zachování včasnosti původně podané žaloby, aby se stěžovatel účinně mohl domáhat svých práv v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

[19] Z důvodu možné úpravy žaloby (a tedy případné změně vymezení předmětu soudního přezkumu) se Nejvyšší správní soud již nezabýval dalšími vznesenými kasačními námitkami týkajícími se nařízení poskytnutí informace přímo městským soudem, ani se nezabýval tím, zdali již povinný subjekt požadovanou informaci poskytl (srov. přípis ze dne 26. 2. 2018, čj. UMCP1 037568/2018), jak uvedl žalovaný ve vyjádření k žalobě.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tedy dospěl na základě výše uvedeného k závěru, že řízení před městským soudem bylo zatíženo jinou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 14. února 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu