



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy a soudce zpravodaje JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Oživení, o. s.**, se sídlem Lublaňská 18, Praha 2, zastoupen Mgr. Petrou Bielinovou, advokátkou, se sídlem Muchova 13/232, Praha 6, proti žalované: **České dráhy, a.s.**, se sídlem Nábřeží L. Svobody 1222, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2014, č. j. 10 A 18/2014 - 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 4. 2014, č. j. 10 A 18/2014 - 52, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) s návrhem, aby žalované bylo zakázáno zasahovat do žalobcova práva na informace účelovým opakovaným vydáváním a následným rušením svých vlastních správních rozhodnutí o odmítnutí informace, jejichž jediným účelem je nevydat jakékoli pravomocné správní rozhodnutí, které by žalobce mohl podrobit soudnímu přezkumu dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Dále městský soud odmítl návrh stěžovatele, aby soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2013 č. j. 57403/2013-O25, a odmítl také návrh stěžovatele, aby žalovanému bylo uloženo poskytnout stěžovateli informace požadované v jeho žádosti o informace ze dne 27. 3. 2012.

[2] V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud dospěl k závěru, že není možno se proti prvostupňovým rozhodnutím vydaným povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), bránit zásahovou žalobou, neboť stěžovatel jimi dosud nebyl na svých právech

zkrácen. Žalovaná totiž nevydala dosud žádný akt, jímž by závazně určila, že stěžovatel právo na poskytnutí požadovaných informací nemá. Tato skutečnost by byla dostatečným důvodem pro zamítnutí žaloby. Soud nicméně musel vzít do úvahy námitku stěžovatele, že žalovaná může nekonečným „kolotočem“ vydávaných a následně rušených rozhodnutí o odmítnutí žádosti dosáhnout toho, že správní řízení nebude pravomocně ukončeno nikdy, takže stěžovatel nebude mít možnost obrátit se na správní soud. Taková situace skutečně teoreticky nastat může, a pokud by se jí stěžovatel neměl možnost bránit u správního soudu, jednalo by se o rozpor s ust. čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Soud proto musel vážít, jakým způsobem by se mohl stěžovatel proti takové situaci bránit, resp. jaký vhodný prostředek obrany mu soudní řád správní nabízí. Podle názoru městského soudu je tímto prostředkem žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podaná proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu. Pokud půjde o několikáté zrušující rozhodnutí, které bude založeno na stejných nebo podobných důvodech, a bude tedy možno dovodit, že se skutečně již jedná ze strany povinného subjektu o obstrukci, jejímž jediným cílem bude zabránit realizaci práva žadatele na informace a znemožnit mu přístup k soudu, pak lze takové zrušující rozhodnutí již posoudit jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., tedy jako rozhodnutí, jímž je žadateli informace odepřena a které pak bude možno napadnout správní žalobou. V případě přezkumu takového rozhodnutí pak soudu nic nebrání ani v aplikaci ust. § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a soud tak může efektivně zjednat žadateli přístup k požadovaným informacím, budou-li pro to splněny zákonné podmínky. Taková možnost obrany je efektivnějším prostředkem ochrany práva na informace než zásahová žaloba, kterou stěžovatel zvolil. Přijatý výklad je pak rovněž v souladu se zásadou, podle níž má být zásahová žaloba obecně subsidiárním prostředkem ochrany ve správním soudnictví, a má tedy být využívána jen tam, kde nelze ochrany dosáhnout cestou žaloby proti rozhodnutí. Pokud by soud dospěl k závěru, že v projednávaném případě se žalovaná skutečně dopustila obstrukcí s cílem stěžovateli zabránit v přístupu k jím požadovaným informacím, pak by kupř. poslední rozhodnutí předsedy žalované ze dne 28. 8. 2013 bylo rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví. Ve vztahu k němu by pak ovšem nebyla splněna podmínka, aby nezákonný zásah nebyl rozhodnutím, a soud by proto musel zásahovou žalobu i v takovém případě zamítnout. O zrušení tohoto rozhodnutí pak soud bez návrhu rozhodnout nemohl, nehledě k tomu, že by taková žaloba byla opožděná.

[3] Městský soud se nezabýval otázkou, zda postup žalované již dosáhl obstrukční míry, protože tuto otázku bude podle moci řešit až v případě, kdy bude rozhodnuto o posledním podaném odvolání stěžovatele proti rozhodnutí povinného subjektu ze dne 9. 9. 2013. Protože stěžovatel výslovně uváděl, že nemíní svoji podanou žalobu jako žalobu na ochranu proti nečinnosti, a nenavrhoval soudu, aby žalované uložil povinnost rozhodnutí o odvolání vydat, soud, vázán v tomto ohledu žalobním petitem, nemohl takovou povinnost žalované uložit. Nemohl ani v dané věci aplikovat ust. § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, protože nepřezkoumával rozhodnutí o odvolání, jak toto ustanovení k nařízení poskytnutí informací požaduje. Bez splnění této podmínky není možné povinnému subjektu nařídít, aby požadované informace poskytl. Městský soud nevyhověl ani návrhu stěžovatele na zrušení posledního prvoinstančního rozhodnutí povinného subjektu, a to z důvodu, že jde o rozhodnutí prvoinstanční, a tedy nepravomocné, proti němuž je přípustný řádný opravný prostředek (tj. odvolání, které také žalobce skutečně podal) ve správním řízení. Pro úplnost městský soud připomenul žalované, že odvolací orgán v případě, že dospěje k závěru o neudržitelnosti prvoinstančního rozhodnutí, nemusí nutně spolu s jeho zrušením toliko vrátit věc prvoinstančnímu orgánu k novému rozhodnutí, ale může také sám požadované informace poskytnout. Zejména v případě, kdy o odvolání rozhoduje ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, a kdy je tedy velmi pravděpodobné, že požadované informace se nacházejí ve faktické dispozici odvolacího orgánu, by se takový postup jevil jako vhodný a souladný se zásadou

pokračování

hospodárnosti správního řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované k ní

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Namítá, že městský soud rezignoval na meritorní posouzení postupu žalované, který vědomě a účelově opakovaně vydává v první instanci rozhodnutí o odmítnutí informace, které pak předseda představenstva žalovaného na základě odvolání stěžovatele ruší a vrací zpět k dalšímu řízení, avšak jen proto, aby následně byla žádost o informace z naprosto totožných důvodů opětovně odmítnuta v první instanci, a tak pořád dokola. Městský soud se vydal cestou nejsnazšího postupu, když s odkazem na možnost žalovat věc i jiným způsobem, než který zvolil stěžovatel, a při kterém stěžovatele čekají ještě minimálně dvě soudní řízení - žaloba na nečinnost žalované a později žaloba na rozhodnutí o (ne)odmítnutí informace a zároveň neposkytnutí informace. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že nebyl na svých právech zkrácen. Je naprosto zjevné, že stěžovatel se nemůže bránit žalobou proti pravomocnému rozhodnutí žalované právě proto, že jej žalovaná účelově nevydala. A žalovaná takové rozhodnutí nevydala právě a jen proto, aby se stěžovatel proti takovému rozhodnutí nemohl bránit, a naopak musel před podáním žaloby dle § 65 s. ř. s. přinejmenším žalovat ještě na nečinnost žalované. Mnohaletý „kolotoč“ správních a soudních řízení, motivován zájmem odsunout rozhodnutí soudu o samém meritu věci, je namísto již dnes posoudit jako zásah žalované společnosti do práva stěžovatele na informace. Účelovost postupu žalovaného je zcela zjevná a dokonce ani žalovaný své účelové jednání nezpochybňuje. Relevance požadovaných informací pro stěžovatele pochopitelně postupem času rapidně klesá. Žalovaná získává za vydatné pomoci městského soudu významnou výhodu, protože porušování zákona je *de facto* interpretováno jako jednání, které je stále ještě „v normě“. Stěžovatel zdůrazňuje, že již má v této věci za sebou, kromě pěti kol správního řízení, i dvě kola soudních řízení, a to úspěšnou žalobu o určení, zda žalovaný je, či není povinným subjektem, a částečně úspěšnou žalobu o to, zda neformální dopis předsedy představenstva je, či není rozhodnutím, které lze napadnout žalobou ve správním soudnictví. Již v žalobě z roku 2012 se stěžovatel výslovně domáhal i rozhodnutí ve smyslu § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak marně.

[5] Stěžovatel dále namítá, že napadený rozsudek je také nepřezkoumatelný pro svoji nesrozumitelnost, respektive vnitřní rozporuplnost. Městský soud totiž na jednom místě odůvodnění uvádí, že „(...)rozhodnutí o odvolání nelze rovněž napadnout správní žalobou z důvodu, že nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního“, a na jiném místě rozsudku uvádí, že „podle názoru soudu je vhodným prostředkem obrany žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podaná proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu“. Stěžovatel uvádí, že měl původně v úmyslu tuto věc potřeť zažalovat způsobem, který nyní doporučil městský soud. Obával se však, znaje judikaturu Nejvyššího správního soudu, že taková žaloba by byla na počátku městským soudem odmítnuta jako předčasná. Z tohoto důvodu stěžovatel vyčkával, až se mu „nahromadí“ opakovaná účelová rozhodnutí žalované. Avšak ke smůle stěžovatele Nejvyšší správní soud v říjnu 2013 (tedy v době, kdy žalovaná měla rozhodnout o pátém odvolání stěžovatele) vydal rozsudek ze dne 11. 10. 2013, č. j. 7 As 4/2013 - 81, jehož adresátem byla shodou okolností právě žalovaná. A tak žalovaná, znaje dříve než stěžovatel nejnovější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v pátém kole správního řízení rozhodnutí předsedy představenstva již nevydala, neboť věděla, že by takové rozhodnutí mohlo být s úspěchem napadeno u soudu, ačkoliv není pravomocné. Jako špatný vtip pak zní poučení městského soudu, ve kterém soud připomíná „zejména žalované“, že předseda představenstva může také k odvolání žalobce sám informaci poskytnout, a nikoliv jen rozhodnutí prvoinstanční neustále rušit a věc opakovaně vracet k první instanci,

a že „takový postup by se soudu jevil jako souladný se zásadou hospodárnosti správního řízení“. Z postupu žalované je totiž zřejmé, že ona zákon, natož pak nějaké zásady správního řízení, nemíní nyní ani v budoucnosti dodržovat.

[6] Pokud jde o výrok II., namítá stěžovatel nezákonnost výroku soudu, protože pro jeho vydání nebyly splněny zákonem stanovené podmínky. Není totiž pravda, že žalobce nevyčerpal v řízení před správním orgánem veškeré možné řádné opravné prostředky před podáním žaloby. Žalobce se proti poslednímu rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace řádně a včas odvolal (stejně jako proti všem předešlým rozhodnutím o odmítnutí informace v této věci), avšak žalovaná o tomto odvolání dosud nerozhodla, a to jen proto, aby toto její rozhodnutí nemohlo být napadeno žalobou ve správním soudnictví dle § 65 s. ř. s. Žalovaná o podaném odvolání nerozhodla ani poté, co jí byl doručen napadený rozsudek, a zůstává i nadále nečinná. Stěžovatel si je jist, že žalovaná o podaném odvolání ze září 2013 nerozhodne dříve, než k takovému postupu bude donucena. Za skutkové situace tohoto případu nelze po stěžovateli spravedlivě požadovat, aby následoval postup vhodný podle městského soudu.

[7] Pokud jde o výrok III., lze podle stěžovatele vzhledem ke všem okolnostem případu postupovat podle § 16 odst. 4, věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím, a tedy že lze po věcné stránce přezkoumat, zda existují důvody pro odmítnutí informace či nikoliv. Absenci rozhodnutí o odvolání nelze klást k tíži stěžovatele, který o jeho vydání všemi možnými prostředky usiluje již řadu let.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila se závěry městského soudu a její argumentace odpovídá odůvodnění napadeného rozsudku. Uvádí, že při vyřizování žádostí dle zákona o svobodném přístupu k informacím postupuje zcela v souladu se zákonem a stěžovatel nebyl na svých právech v důsledku rozhodovací činnosti žalované nijak zkrácen. Již z povahy věci, kdy stěžovatel vystupuje v roli žadatele a žalovaná naopak v roli povinného subjektu, je více než zřejmé, že zájmy stěžovatele a žalované jsou diametrálně odlišné. Skutečnost, že stěžovateli nebylo plně vyhověno v jeho požadavku, neboť dle svého subjektivního přesvědčení jedná po právu, nelze považovat za nezákonný zásah. Dle názoru žalované by mělo být vždy přihlédnuto k jejímu specifickému postavení, neboť není standardním povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, není orgánem státní správy ani samosprávy, pohybuje se v konkurenčním prostředí. Okruh informací poskytovaných žalovanou je bezesporu užší než u běžných povinných subjektů. Právní názory soudu, na které poukazuje stěžovatel, by neměly být aplikovány mechanicky, neboť takový postup by mohl žalované přivodit značnou újmu. V případě žalované lze odlišit materiální původ finančních prostředků. U požadovaných smluv se jedná o výkon vlastní ekonomické činnosti, tj. nakládání s nemovitostmi ve vlastnictví obchodní společnosti, a nikoli o provozování veřejné osobní železniční dopravy.

[10] Žalovaná navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

pokračování

[12] Ze spisu vyplynulo, že stěžovatel podal žádost o poskytnutí informace dne 27. 3. 2012. Rozhodnutím žalované ze dne 16. 4. 2012, č. j. 1343/2012-O25, byla tato žádost odmítnuta. K odvolání stěžovatele bylo toto rozhodnutí zrušeno rozhodnutím předsedy představenstva žalované ze dne 30. 5. 2012, č. j. 56976/2012-O25. Rozhodnutím žalované ze dne 28. 6. 2012, č. j. 1731/2012-O25, byla žádost stěžovatele podruhé odmítnuta. Odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo vyřízeno sdělením předsedy představenstva žalované ze dne 9. 8. 2012, č. j. 57957/2012. Městský soud rozsudkem ze dne 26. 4. 2013, č. j. 11 A 148/2012 - 82, toto sdělení zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. Rozhodnutím předsedy představenstva žalované ze dne 10. 5. 2013 bylo výše uvedené rozhodnutí ze dne 28. 6. 2012 zrušeno a věc vrácena k novému projednání. Rozhodnutím žalované ze dne 27. 5. 2013, č. j. 57957/2013-O25, byla žádost stěžovatele odmítnuta potřetí. Toto rozhodnutí zrušil předseda představenstva žalované rozhodnutím ze dne 4. 7. 2013, č. j. 57403/2012-O25, a vrátil věc žalované k novému projednání. Rozhodnutím žalované ze dne 22. 7. 2013, č. j. 57403/2013-O25, byla žádost stěžovatele odmítnuta počtvrté. K odvolání stěžovatele bylo toto rozhodnutí zrušeno rozhodnutím předsedy představenstva žalované ze dne 28. 8. 2013 a věc vrácena žalované k novému projednání. Dne 9. 9. 2013 žalovaná rozhodnutím č. j. 57403/2013O25 odmítla žádost stěžovatele popáté.

[13] Prvně považuje zdejší soud za důležité odmítnout žalovanou předestřený názor, aby při posouzení dané věci přihlédl k tomu, že žalovaná není standardním povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Takto naznačené rozlišování povinných subjektů citovaný zákon nezná, a ani kdyby tomu tak bylo, nejednalo by se o důvod, kterým by žalovaná mohla odůvodnit či objasnit skutečnost, že opakovaně neposkytla stěžovateli informace ani nedokázala o jeho žádosti v prvním stupni rozhodnout zákonným způsobem. V tomto směru považuje Nejvyšší správní soud jakékoliv disputace za nadbytečné, neboť již v rozsudku ze dne 8. 9. 2011, č. j. 9 As 48/2011 - 129, ke stejným stranám sporu vyslovil, že výše uvedené důvody pro odmítnutí poskytnutí informace nevětila žalovaná do odůvodnění svého rozhodnutí, a stěžovatel s ním proto logicky nemohl polemizovat v řízení o žalobě, nemohl proti němu vznést své námitky, v důsledku čehož se k tomuto důvodu nemohl vyjádřit ani městský soud v řízení o žalobě. Tyto důvody nemohou být ze stejných důvodů meritorně přezkoumány ani Nejvyšším správním soudem. K povaze žalované, tehdy v pozici stěžovatelky, se zdejší soud vyjádřil následovně: „*Vzhledem k charakteru stěžovatelky, kdy je jediným akcionářem stát a stěžovatelka ve své podstatě hospodáří se státním majetkem, nelze činnosti uspokojující veřejné služby zcela spolehlivě oddělit od činností ostatních. Pokud se stěžovatelka domnívá, že je určitá její činnost jednoznačně vyňata z informační povinnosti, potom je povinna v novém rozhodnutí vysvětlit, v čem neveřejnost požadované informace spatřuje, jaký původ finanční prostředky mají a na základě čeho usuzuje na ryze komerční charakter provozované činnosti. Teprve s takto odůvodněným odmítnutím žádosti o poskytnutí informace může žalobce náležitě polemizovat v žalobě.*“ Je proto s podivem, že ani poté nedokázala žalovaná žádost stěžovatele o poskytnutí informací řádně a v přiměřeném čase vypořádat a nadále, a to bez uvedení relevantních důvodů, lpí na argumentaci, které zdejší soud již jednou nepřisvědčil.

[14] Podobně jako městský soud ani zdejší soud nepochybuje, že předseda představenstva žalované může k odvolání stěžovatele sám informaci poskytnout, což neučinil. Žalovaná ani ve vyjádření ke kasační stížnosti neobjasnila, jak je možné, že k tomu nedošlo ani ve čtvrtém případě, kdy bylo nutno prvostupňové rozhodnutí zrušit, ani nevedla, proč tak případně nečiní nyní, k páté příležitosti. Obecná tvrzení o specifickém postavení žalované v procesním kontextu posuzované věci toliko potvrzují přesvědčení stěžovatele, že jednání žalované je zjevně účelové. Postup, kterým oddaluje rozhodnutí ve věci a nutí stěžovatele, aby vynakládal další prostředky,

kterými se domůže přezkoumatelného rozhodnutí, odporuje nejen zásadám dobré správy, ale také zásadám, na kterých stojí zákon o svobodném přístupu k informacím, především zásadě rychlosti a bezplatnosti poskytování informací a zajištění transparentnosti veřejné sféry. Jak správně připomíná stěžovatel, oddalováním rozhodnutí o žádosti zpravidla ztrácí požadovaná informace svoji hodnotu, takže pozdější spory se stávají akademickou debatou bez faktického přínosu pro žadatele.

[15] Závěry zdejšího soudu o tom, že žalovaná je povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, jsou přitom plně v souladu s výkladem § 2 odst. 1 zákona, jak jej poskytuje konstantní judikatura správních soudů. Ke kritériím, která subjekt musí splňovat, aby byl považován za veřejnou instituci ve smyslu citovaného ustanovení se opakovaně vyslovil Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudky ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 - 67, publ. pod č. 1688/2008 Sb. NSS, ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 Ans 4/2009 - 93, publ. pod č. 1972/2010 Sb. NSS, či ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 - 47, publ. pod č. 2844/2013 Sb. NSS) i Ústavní soud (viz např. nálezy ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, či ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06). Namátkou podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 Ans 4/2009 - 93, publ. pod č. 1972/2010 Sb. NSS, je veřejnou institucí povinnou poskytovat informace vztahující se k její působnosti společnost ČEZ, a. s., podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2011, č. j. 10 Ca 402/2009 - 38, publ. pod č. 2707/2012 Sb. NSS, jsou takovými subjekty fakultní nemocnice, podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011 - 121, publ. pod č. 2494/2012 Sb. NSS, je takovým subjektem Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost, a podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2013, č. j. 62 A 26/2012 - 129, publ. pod č. 2979/2014 Sb. NSS, je povinným subjektem rovněž právnická osoba, která na základě pověření Ministerstva dopravy vede pro potřeby veřejnosti celostátní informační systém o jízdních řádech.

[16] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak v bodech 102 až 104 svého usnesení ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, výše uvedené závěry, k nimž došla judikatura, shrnul a zobecnil:

„[101] Důležité je v první řadě vymezení věcného rozsahu poskytovaných informací, a tedy ve vztahu k projednávané věci toho, zda vůbec podle své povahy informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků spadají do věcného rozsahu informací poskytovaných podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Vymezení tohoto věcného rozsahu uvedený zákon spojuje s vymezením okerubu povinných subjektů. Ty zákon dělí do dvou skupin.

[102] Jednak podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím (p)ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Zákon hovoří o „informacích vztahujících se k jejich působnosti“; ovšem současně z výčtu povinných subjektů plyne, že tato „působnost“ se týká i veřejných institucí, tedy entit odlišných od státních orgánů, územních samosprávných celků a jejich orgánů. Tyto entity typicky vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami činnosti (například budují a udržují určité stavby, třeba silnice a dálnice, vodní díla aj.) nebo dokonce ani nevykonávají veřejnou správu v úzkém slova smyslu a, jsouce součástí státu nebo jiných veřejnoprávních korporací nebo s nimi právně úzce svázány anebo jimi toliko fakticky ovlivňovány, obstarávají jinými způsoby věci typicky ve veřejném zájmu nebo určené pro veřejnost (poskytují zcela nebo zčásti prostřednictvím tržního mechanismu určité služby související více či méně s veřejným zájmem, například provozují letiště, sportoviště, koupaliště, kulturní a umělecké instituce, městskou hromadnou dopravu, vyrábějí elektřinu, provádějí jiné faktické činnosti jako například vědecký výzkum, nejrůznější měření, analýzy aj.) anebo jsou jen a pouze právně spojeny se státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi nebo jimi fakticky ovlivňovány (např. jakékoli obchodní korporace ovládané státem, obcemi či kraji nebo národní podnik).

[103] Stejně tak v řadě případů státní orgány a územní samosprávné celky a jejich orgány vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami činnosti. Z uvedeného je patrné, že „působnost“ povinných subjektů

pokračování

v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno vykládat jako jejich činnost, nikoli zúžené jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí. Plyne z toho, že povinnost povinných subjektů poskytovat informace se vztahuje na veškeré aspekty jejich činnosti, ať již mají povahu veřejné správy, anebo nikoli a ať již se dané informace týkají vlastního jádra činnosti daného povinného subjektu, anebo činností majících ve vztahu k jádrové činnosti toliko povahu činností doprovodných, servisních, provozních, přímo či nepřímo s ní souvisejících apod., přičemž vyloučeny z poskytování jsou z takto široce vymezeného rozsahu jen takové informace, na něž se vztahují omezení plynoucí ze zákona o svobodném přístupu k informacím či jiných zákonů jsoucích v tomto obledu ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím v poměru speciality.“

[17] Není pochyb, že žalovaný stejně jako jiné povinné subjekty se pohybují v tržním prostředí a že mnohdy nevykonávají veřejnou správu v tradičním významu tohoto pojmu. To je nicméně vedlejší, neboť pokud se jedná o důvody odepření informace, je zapotřebí je uvést v rozhodnutí, kterým není žádosti žadatele vyhověno, nikoliv o nich mimoděk spekulovat v řízení před soudem. Stěžovatel, ať již má, či nemá nárok na poskytnutí požadovaných informací, což není předmětem tohoto řízení, je účelovým postupem žalované proti své vůli vržen do absurdní byrokratické mašinérie na úrovni příběhů z Hlavy XXII či Kafkova Zámku, a to zjevně jen proto, že žalovaná bytostně odmítá svoji zákonnou roli povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím a z toho plynoucí povinnosti.

[18] Zásadní právní otázkou v posuzované věci je, jakými procesními prostředky je možné řešit nastalou situaci. S touto otázkou se městský soud v napadeném rozsudku srozumitelně vyrovnal. V souladu s právními závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25, je přitom na místě zdrženlivost při posuzování možné nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, pokud lze právní názor krajského soudu z rozhodnutí seznat. Nelze přisvědčit stěžovateli, že by argumentace městského soudu byla nesrozumitelná či protimluvná, neboť závěr o možnosti napadnout žalobou zrušující rozhodnutí žalované je pojmán jako výjimka z obecného pravidla nepřípustnosti takového postupu, a to právě s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti v posuzované věci. Z obsahu kasační stížnosti je patrné, že stěžovatel odůvodnění napadeného rozsudku rozumí a polemizuje s ním konkrétními stížnými námitkami.

[19] K výše uvedenému zdejší soud dodává, že při hledání vhodného procesního řešení je nutno vždy brát v potaz podobné případy, které mohou při vyřizování žádostí o poskytnutí informací nastat. Postavení stěžovatele je specifické v délce absolvovaného řízení, v tom, že stěžovatel, jak sám uvádí, vyčkával, až se mu „nahromadí“ opakovaná účelová rozhodnutí žalované. Využití institutu žaloby proti nezákonnému zásahu, které stěžovatel navrhuje, vychází ze splnění podmínky intenzity zásahu, tedy z délky řízení, z počtu vydaných rozhodnutí povinného subjektu v prvním i druhém stupni a také z obsahu těchto rozhodnutí. Ze stejného kritéria vychází stěžovatel při posuzování podmínek užití postupu dle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, když dovozuje, že pokud dosáhne rozhodovací činnost povinného subjektu neúnosné hranice svojí neúčinností a zdlouhavostí, pak není nutné, aby soud vyčkával na rozhodnutí o odvolání, a naopak mohl naříditi povinnému subjektu poskytnout informace ještě před vydáním tohoto rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se však s tímto řešením neztotožňuje, a to z následujících důvodů.

[20] Podle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím *při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.* Podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu

k informacím *stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen „stížnost“)* může podat žadatel, kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí.

[21] K aplikaci ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 – 73, ve kterém uvedl, že „*existence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma, která je (legislativně málo šťastně) nepřímou novelou soudního řádu správního, a kterou je nutno použít v souladu se zásadou lex specialis namísto obecné úpravy soudního řádu správního, zavádí apelační prvek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní. Z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze zejména požadavek výlučně kasačního principu nijak dovodit. Ústavněprávní výbor Senátu namítl nekonceptnost řešení při projednávání návrhu novely, a Senát proto navrhl Poslanecké sněmovně vypustit z návrhu zákona ustanovení § 16 odst. 4. Poslanecká sněmovna návrh neakceptovala a zákon schválila v původní podobě. V současné době analyzované ustanovení tvoří platnou součást českého právního řádu; jako výjimku z obecně kasačního způsobu rozhodování správních soudů je však třeba vykládat jej restriktivně. Jednota a vnitřní nerozpomost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím nyní ustanovení § 16 odst. 4 neobsahoval. Bylo do návrhu zařazeno teprve v rámci pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně. Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním.“* K autonomnímu pojetí právních institutů upravených zákonem o svobodném přístupu k informacím tihne judikatura zdejšího soudu i v jiných případech. Například ze závěrů 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.

[22] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 116/2013 - 63, dovodil, že toto ustanovení je možné aplikovat pouze na rozhodnutí povinného subjektu o odvolání, a nikoli na další případy rozhodování povinného subjektu, a to s následujícím odůvodněním ve vztahu ke stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím: „*Pokud tedy stěžovatel rozhodoval podle ustanovení § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž správnost tohoto postupu nebyla soudně napadena a Nejvyšší správní soud se k ní proto nemůže vyjadřovat, je na místě uzavřít, že krajský soud nemohl výrokem II. napadeného rozsudku uložit stěžovateli poskytnout žalobkyni kopii smlouvy na dražby nemovitostí, protože k tomu neměl pravomoc. Nejvyšší správní soud si je vědom, že ustanovení § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím dopadá na případy, kdy „o zbytku žádosti nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí“, a institut odvolání a na něj navazující pravomoc správního soudu rozhodnout apelačním způsobem (tj. uložit povinnému subjektu poskytnout informaci) se použije v případě prvostupňového rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Na druhou stranu je nutné uvést, že přes obdobné znění obou ustanovení (neboť se v obou ustanoveních hovoří o rozhodnutí o odmítnutí) dopadají na zcela jiné situace, protože v případě postupu podle ustanovení § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím a rozhodování o odvolání musí být vydáno prvostupňové rozhodnutí o odmítnutí žádosti, kdežto pro postup podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím je stanovena podmínka, že nebylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí. To znamená, že v prvním případě rozhodnutí o odmítnutí žádosti existuje, v druhém případě nikoli. Nelze rovněž odhlédnout od toho, že institut stížnosti a recentní znění ustanovení § 16 odst. 4 cit. zákona byl do zákona o svobodném přístupu k informacím vložen zákonem č. 61/2006 Sb. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce*

pokračování

rozšířit možnosti apelačního zásahu správním soudem, jistě by tuto otázku výslovně citovanou novelou upravil. V opačném případě je nutné vycházet z principu, že výjimky (zde apelační princip rozhodovací správních soudů) je nutné vykládat restriktivně.“ Podobně lze odkázat i na další rozsudky Nejvyššího správního soudu, ve kterých byl vysloven i závěr, že není třeba se nejprve bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti při vyřizování stížnosti podané podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti při vyřizování žádosti o poskytnutí informací (např. rozsudky ze dne 28. 2. 2011, č. j. 2 Ans 9/2010 - 56, a ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009 - 86). Na tuto judikaturu vztahující se k § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14, ve kterém dospěl k závěru, že také stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba považovat za bezvýsledné vyčerpání opravných prostředků na ochranu proti nečinnosti v případě, kdy povinný subjekt vyzval žadatele o informaci k úhradě nákladů na poskytnutí informace a nadřízený orgán nerozhodl o podané stížnosti proti výši úhrady v zákonem stanovené lhůtě. V takovém případě žadatel o informaci může přímo podat žalobu na ochranu proti nečinnosti povinného subjektu podle § 79 a násl. s. ř. s.

[23] Z výše uvedeného je patrné, že aplikace § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je výjimkou z pravidla kasačního systému správního soudnictví. Podle kasačního soudu se zároveň jedná o prostředek, jehož účelem je zajistit efektivní ochranu práv žadatele o poskytnutí informace. Zdejší soud také ve své judikatuře opakovaně akcentoval nutnost včasného a efektivního rozhodování povinných subjektů, zejména pak toho, aby v rozhodnutí, jímž se odmítá poskytnutí informace, byly žadateli sděleny konkrétní důvody, pro které takto bylo rozhodnuto, jejichž správností se následně může zabývat správní soud. Proto vyložil zákonnou úpravu opravných prostředků upravených v zákoně o svobodném přístupu k informacím tak, aby stěžovatel nezůstal bez jakékoliv ochrany vůči nečinnosti správních orgánů. Nelze opomenout, že zákonodárce stanovil v rámci zákona o svobodném přístupu k informacím jasné lhůty.

[24] Činnost správního orgánu, respektive veřejných institucí v pojetí § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, která jen předstírá plnění rozhodovacích povinností a ve skutečnosti směřuje k popření práv žadatele o poskytnutí informace, může bezpochyby vykazovat atributy nezákonného zásahu. Ochrana před nezákonným zásahem se však použije až tehdy, není-li k dispozici jiný ochranný prostředek. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS, dospěl k závěru, že § 85 s. ř. s. nelze vykládat tak, „že by vylučoval soudní ochranu před nezákonným zásahem, existuje-li jiný prostředek ochrany nebo nápravy. Zmíněné ustanovení pouze požaduje v souladu s celkovou koncepcí subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy, aby žalobce předtím, než se obrátí na soud, využil tohoto jiného právního prostředku, který má k dispozici. Nedosáhne-li jeho prostřednictvím ochrany nebo nápravy, tj. pokud jej bezvýsledně vyčerpá, může žalovat u správního soudu dle § 82 s. ř. s.“ Ve vztahu k poskytování informací pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 11. 2013, č. j. 3 Aps 5/2013 - 27, dospěl k závěru, že „(p)okud 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.“ Zvláštní úprava § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu tak představuje nástroj soudní ochrany ústavně zaručeného práva

na svobodný přístup informacím, který má přednost před uplatněním žaloby proti nezákonnému zásahu.

[25] Soudní ochrana před opakovaným účelovým rušením rozhodnutí povinného subjektu o neposkytnutí informace odvolacím orgánem prostřednictvím řízení o žalobě proti rozhodnutí o odvolání, v rámci něhož může uplatněn postup dle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, je při celkovém zhodnocení a v porovnání s dalšími prostředky soudní ochrany, zejména řízením ve věci zásahové žaloby, prostředkem neúčinnějším a i z řady dalších důvodů nejvhodnějším. Konkrétní situace stěžovatele je do značené specifická v důsledku toho, že teprve v rozsudku ze dne 11. 10. 2013, č. j. 7 As 4/2013 – 81 (který se ovšem zabýval otázkou soudní přezkoumatelnosti zrušujícího rozhodnutí odvolacího orgánu v podstatně jiné procesní a skutkové konstelaci), zdejší soud potvrdil, že rozhodnutí, jímž odvolací orgán ruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a věc mu vrací k dalšímu řízení, může být za určitých okolností podrobena soudnímu přezkumu, a to právě s ohledem na specifika řízení o poskytnutí informace: „(..) podle zákona o svobodném přístupu k informacím se na kladné rozhodnutí o poskytnutí informací nevztahují předpisy o správním řízení. V praxi to znamená, že ministerstvo, které je napadeným správním rozhodnutím zavázáno informaci poskytnout, žádné správní řízení nepovede a nebude vydávat žádné rozhodnutí, proti němuž by bylo možno se bránit, ale přímo informaci poskytne. V takovém případě nebude již stěžovatelka aktivně legitimována k podání žaloby podle ust. § 65 s. ř. s., ale měla by pouze možnost podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. S ohledem na to, že stěžovatelka považuje předmětné informace za své obchodní tajemství, nebude však mít v okamžiku poskytnutí těchto informací povinným subjektem takto podaná žaloba pro stěžovatelku zřejmě již žádný praktický význam.“ Přestože, jak již bylo řečeno, se u stěžovatele jedná o jinou skutkovou situaci než v citované věci, lze tímto způsobem, tedy prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí, kterým bylo stěžovateli formálně vyhověno a jímž bylo (opět) zrušeno prvostupňové rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace, řešit i „nekonečný“ koloběh správních rozhodnutí.

[26] Řešení zastávané stěžovatelem by znamenalo, 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 stěžít považovat za účinnou.

[27] V současné praxi povinných subjektů se bohužel nezdá vyskytovat situace, že po skutkové stránce i z hlediska právního posouzení je zřejmé (a judikaturou soudů vyjasněno), že žádosti o poskytnutí určité informace musí být povinným subjektem vyhověno, neboť neexistují žádné skutečné důvody, pro které by bylo možno poskytnutí informace odepřít. Přesto však povinný subjekt z důvodů, které často nejsou navenek zřejmé, nemá zájem informaci poskytnout či má zájem poskytnutí informace přinejmenším co nejvíce oddálit. Povinný subjekt takto jedná v rozporu se smyslem a účelem zákona, avšak jelikož obvykle nemůže svoji nevělu dodržovat zákon otevřeně projevit, uchyluje se k obstrukcím, účelovému postupu, zdržování a fakticky zneužívá svého vrchnostenského postavení při postupech a řízeních ve věci poskytnutí informace. Často pak povinný subjekt a odvolací orgán, které v řadě případů fakticky a institucionálně splývají (tak je tomu u žalovaného jako odvolacího orgánu a povinného subjektu i v nyní projednávaném případě), k těmto praktikám používají i instancního vztahu, jenž mezi nimi existuje. Je zjevné, že uvedeným snahám nerespektovat zákon musí správní soudnictví být schopno čelit a že musí nalézt procesní prostředky, jak povinné subjekty přimět k tomu, aby informaci, která poskytnuta být má, poskytly řádně a bez průtahů. Jak již uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodě 15 svého usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, „(s)myslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit,

pokračování

děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). Odstavec 3 zmíněného článku pak zajišťuje, že mohou být reparovány materiální následky veškerého nezákonného jednání veřejné správy směřovaného vůči jednotlivci. Byla-li by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhajících. Něco takového by nerespektovalo ústavní požadavek šetření podstaty a smyslu základního práva na soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy.“

[28] Na druhé straně je třeba respektovat zásadu dělby moci mezi soudnictvím a mocí výkonnou, z níž plyne, že soudní moc nemá svojí činností nahrazovat moc výkonnou, nýbrž má zasáhnout, pokud výkonná moc nečiní, co dělat má, anebo činí, co dělat nemá, a přimět výkonnou moc k nápravě. Úkolem správního soudnictví v oblasti poskytování informací je tedy zajistit jak věcný rámec poskytování informací (tj. že budou poskytnuty ty informace, které být poskytnuty mají, a nebudou poskytnuty, které být poskytnuty nemají), tak rámec časový (tj. zejména zabránit tomu, aby povinný subjekt fakticky svoji povinnost vyprázdnil tím, že informaci, o níž není pochyb, že poskytnuta být má, poskytne teprve po dlouhém a úporném procesním „boji“ se žadatelem o poskytnutí informace, takže pro žadatele uvedená informace často již nebude mít význam).

[29] V první řadě je tedy třeba dát povinnému subjektu a případně odvolacímu orgánu prostor k tomu, aby v mezích své působnosti řádně uplatnily svoji pravomoc. Za předpokladu, že tak činí způsobem, který je v souladu nejen s obsahem, ale i se smyslem a účelem zákona o svobodném přístupu k informacím, nepostupují šikanózně a neprodlužují účelově proceduru vedoucí ke konečnému závěru o tom, zda informace má být poskytnuta, anebo nikoli, není důvodu, aby v této fázi procedury vstupovala soudní moc do výkonu jejich pravomocí. Pokud však se objeví zřetelné indicie, že výše uvedeným způsobem povinný subjekt či odvolací orgán nepostupují, je namístě zásah soudní moci i do této fáze.

[30] Signálem, že povinný subjekt a odvolací orgán nepostupují v souladu s výše popsányými zásadami, bude zpravidla opakované zrušení rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace rozhodnutím odvolacího orgánu a vrácení věci povinnému subjektu. Za obvyklých okolností totiž již v jednom „kole“ procesní interakce mezi povinným subjektem a odvolacím orgánem má být vyjasněno, zda důvody k odepření informace jsou dány, anebo nikoli. Je na povinném subjektu i na odvolacím orgánu, aby v rámci uplatnění svých pravomocí vždy posoudily pokud možno veškeré důvody, pro které by informace neměla být poskytnuta; je přirozeně i na žadateli o informaci, aby jim k takovému posouzení poskytl veškerou procesní součinnost. Zřetelným signálem postupu v rozporu se smyslem a účelem zákona pak bude takové rozhodnutí odvolacího orgánu o zrušení rozhodnutí povinného subjektu a vrácení věci povinnému subjektu k dalšímu řízení, jež bude řešit skutkové či právní otázky, které byly v podstatných ohledech již jednou řešeny předchozím zrušujícím rozhodnutím odvolacího orgánu. Podobně bude takovým zřetelným signálem opakované rušení rozhodnutí povinného subjektu z důvodů sice skutkové či právně odlišných od těch, které byly důvodem vydání předchozího zrušujícího rozhodnutí, avšak takových, které již v předchozím „kole“ řízení před odvolacím orgánem byly patrné z obsahu žádosti o poskytnutí informace či z dalších podkladů, které odvolací orgán měl k dispozici či vzhledem k povaze věci a při vynaložení patřičné odborné péče k dispozici mohl a měl mít.

[31] Pokud tedy žalobce v žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. tvrdí konkrétní důvody nasvědčující ve shora popsaných intencích tomu, že odvolací (nadřízený) 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. jako nepřipustnou pro nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. Naopak, žalobu projedná (nejsou-li jiné překážky k takovému postupu) a věcně o ní rozhodne v souladu s § 16 odst. 4 s. ř. s. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu ostatně v jiné souvislosti ve svém nedávném již zmíněném usnesení ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, v bodě 122 uvedl: „(...) Podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu (p)ři soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout. Jak je ze samotného znění druhé věty citovaného ustanovení zřejmé, v případech, na které tato věta dopadá, má krajský soud vedle pravomoci zrušit rozhodnutí o odvolání také pravomoc (a tedy i povinnost pravomoc uplatnit, jsou-li splněny zákonné podmínky) nařídít povinnému subjektu poskytnutí informací. 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 a 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. Krajský soud má při postupu podle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím nejen postavení orgánu kasacího, 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 nařídít požadované informace poskytnout. (...)“

[32] Oporou pro tento závěr může být i doslovné znění ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, jež neobsahuje výslovnou podmínku, že musí jít o odvolací rozhodnutí zamítavé (hovoří se v něm pouze o přezkumu rozhodnutí o odvolání). Přezkum zamítavého, a tudíž ve správním řízení konečného rozhodnutí je nepochybně železným pravidlem správního soudnictví, nicméně v tomto případě, je-li ustanovení § 16 odst. 4 informačního zákona samo o sobě považováno za výjimečnou (nebo dokonce nekonceptní) právní úpravu, lze stejně výjimečně a do jiných oblastí správního práva nepřenositelně připustit přezkum zrušovacího rozhodnutí o odvolání, je-li zjevné, že jeho účelem bylo zabránit žadateli v přístupu k soudní ochraně práva na přístup k informacím.

[33] Městský soud tedy správně posoudil rozhodnou právní otázku, dospěl-li k závěru, že soudní ochranu před účelovým postupem odvolacího orgánu spočívajícím v opakovaném rušení rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace a vracení věci povinnému subjektu k dalšímu řízení lze poskytnout v řízení podle § 65 a násl. s. ř. o žalobě proti takovému zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu, a nikoli v řízení o zásahové žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. Správně také odmítl návrh stěžovatele, aby žalované uložil poskytnutí požadovaných informací, jakož i odmítl návrh stěžovatele na zrušení prvostupňového rozhodnutí žalované ze dne 9. 9. 2013. Jednalo se totiž o rozhodnutí, proti němuž je přípustný řádný opravný prostředek, který je nutné uplatnit z důvodů vymezených v předchozím textu, aby mohl stěžovatel brojit proti rozhodnutí o odvolání.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji Nejvyšší správní soud ji podle ust. § 110 odst. 2 s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v tomto řízení žádné náklady nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 28. ledna 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu