



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce **Právo ve veřejném zájmu, z. s.**, se sídlem Praha 4, Chalupkova 1367, zastoupeného Mgr. Petrou Bielinovou, advokátkou se sídlem Praha 4, Chalupkova 1367, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 140/2015 – 56,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 140/2015 - 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2015, č. j. MV – 91625-16/ODK-2015 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím bylo zrušeno a vráceno k dalšímu řízení v pořadí již třetí rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 9. 2015, č. j. 73/KH/2015, JID 127996/2015/KUUK. Všemi zrušenými rozhodnutími I. stupně byla odmítnuta žalobcova žádost o poskytnutí informací (dále jen „žádost“) podaná na základě § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Právní základ pro odmítnutí shledal správní orgán I. stupně v ustanoveních § 15 odst. 1 a § 8a informačního zákona a § 5 odst. 2 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (dále „zákon o ochraně osobních údajů“). Věcně žalobce požadoval informace o platech a odměnách ředitele krajského úřadu a vedoucích odborů krajského úřadu Ústeckého kraje.

Krajský soud se ve svém usnesení zabýval otázkou, zda napadené rozhodnutí není vyloučeno z přezkumné činnosti soudu a dospěl k závěru, že žalobou bylo napadeno rozhodnutí správního orgánu, které spadá pod kompetenční vylouku zakotvenou v § 70 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tj. že se jedná o rozhodnutí, které není rozhodnutím ve smyslu

§ 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění, neruší či závazně neurčují práva nebo povinnosti. Krajský soud vyjádřil přesvědčení, že zrušením předchozího (třetího) odmítavého rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci žalobcovy žádosti se nemůže nic změnit na subjektivních veřejných právech žalobce, jak vyžaduje § 65 s. ř. s., neboť důsledkem je vrácení věci do stádia řízení před správní orgán I. stupně. V této souvislosti krajský soud odkázal na „*dosud nepřekonané usnesení*“ zdejšího soudu ze dne 22. 10. 2003, č. j. 5 A 140/2002 – 34 (rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Na daném základě krajský soud usnesením ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 140/2015 – 56 (dále jen „*napadené usnesení*“), žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., s odkazem na § 68 písm. e) a § 70 písm. a) téhož zákona, odmítl jako nepřijatelnou.

Nad rámec uvedeného krajský soud zdůraznil, že si je plně vědom rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2015, č. j. As 154/2015 – 49 (správně č. j. 9 As 154/2015 – 49), ve kterém tento soud vyjádřil názor, že situace, kdy *žaloba* směřuje *proti rozhodnutí*, kterým se zrušuje rozhodnutí I. stupně o odmítnutí poskytnutí informace, a toto přezkumné rozhodnutí tedy nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje práva či povinnosti, nemůže z tohoto titulu vést k odmítnutí žaloby, kterou podala osoba dotčená poskytnutím informace. Zdejší soud totiž vyslovil přesvědčení, že za dané konstelace by *zásabová žaloba* nepředstavovala „*preventivní*“ obranu práv takovéto osoby, neboť by vedla (v případě úspěchu) toliko k deklaraci skutečnosti, že poskytnutí informace bylo nezákonným zásahem. Stejně tak by v uvedeném smyslu nebyla dostatečná ani žaloba na náhradu škody za nesprávný úřední postup. V souvislosti s tímto rozsudkem Nejvyššího správního soudu však krajský soud konstatoval, že v něm vyslovené závěry nelze v nyní projednávané věci uplatnit pro odlišné postavení osob, jež vystupují na straně žalobců. V případě posuzovaném uvedeným rozsudkem se zrušení rozhodnutí odvolacího správního orgánu domáhaly osoby, jež měly být přímo dotčeny povinností poskytnout požadované informace, zatímco nyní je žalobcem osoba, která se poskytnutí informace naopak domáhá.

Závěrem krajský soud poznamenal, že ani při odmítnutí žaloby proti napadenému rozhodnutí nezůstává žalobce bez možnosti soudní ochrany. Může se domáhat svých práv *žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. soudního řádu správního*, případně se může domáhat ochrany veřejného zájmu na řádném výkonu státní správy i podáním trestního oznámení pro podezření ze spáchání trestného činu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) včasnou kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V ní vyjádřil přesvědčení, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu lze za určitých okolností napadnout i nepravomocné rozhodnutí správního orgánu v případě sporu o poskytnutí informace. Stěžovatel uvedl, že správní orgán I. stupně nerespektuje ani soudní judikaturu ani právní názor nadřízeného správního orgánu (žalovaného) a jedná v rozporu se smyslem a účelem informačního zákona. Dále odmítl argumentaci krajského soudu stran možnosti podat v dané věci žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. V té souvislosti odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 – 35 a dodal, že pouze podáním žaloby proti rozhodnutí odvolacího orgánu je vytvořen prostor domáhat se vydání příkazu dle § 16 odst. 4 informačního zákona a docílit tak získání informace. V souvislosti s poznámkou krajského soudu o možnosti případného uplatnění § 330 trestního zákoníku obdobně poznamenal, že daným způsobem se požadované informace nemůže nikdy domoci. Navrhl proto zrušení napadeného usnesení a přiznání náhrady nákladů řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poznamenal, že stěžovatelova žádost představuje jeden z případů žádosti o poskytnutí údajů o výši platu a odměn vysokých krajských úředníků, kde správní orgán I. stupně stále odmítá předmětné informace poskytnout, a to bez ohledu na judikaturu správních soudů. Dle žalovaného k tomu využívá § 90 odst. 1 písm. c) *in fine* správního řádu („*odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti*“). Jelikož platy a odměny spadají do oblasti samostatné působnosti kraje, pak za situace, kdy správní orgán I. stupně opakovaně odmítá informace poskytnout, nemůže žalovaný ve smyslu § 20 odst. 6 informačního zákona *a contrario*, než „*pouze*“ rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. Stěžovatel přitom dle žalovaného podal svou žalobu proti třetímu zrušujícímu rozhodnutí žalovaného v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu, vyjádřenými v rozsudku č. j. 6 As 113/2014 – 35. Žalovaný v tomto kontextu zdůraznil, že po podání žaloby správní orgán I. stupně poskytnutí informace opět odmítl, přičemž žalovaný i toto (čtvrté) rozhodnutí zrušil svým rozhodnutím ze dne 13. 1. 2016, č. j. MV-91625-22/ODK-2015.

Ke krajským soudem odkázanému údajně „*nepřekonanému*“ usnesení zdejšího soudu č. j. 5 A 140/2002 – 34, žalovaný konstatoval, že ve věcech žalob dotčených osob ve sporech týkajících se poskytování informací, bylo předmětné usnesení již překonáno rozsudkem ze dne 11. 10. 2013, č. j. 7 As 4/2013 – 81. V něm Nejvyšší správní soud připustil žalobu podle § 65 s. ř. s. ze strany Českých drah proti rozhodnutí o rozkladu, které fakticky přikazovalo poskytnutí informací, potencionálně obsahujících obchodní tajemství, společnosti Regiojet. V případě řádného postupu Ministerstva dopravy po rozkladu by totiž ministerstvo již další řízení nevedlo a informace by bez dalšího poskytlo, jelikož poskytnutí informací není správním rozhodnutím. Ve stejném smyslu odkázal žalovaný též na bod 110 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62.

Žalovaný se vyslovil rovněž k odkazu krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 154/2015 – 49 a rozlišování žalobního oprávnění podle postavení žalobce v informačním sporu. Akcentoval v této souvislosti rozsudek č. j. 6 As 113/2014 – 35, kde zdejší soud výslovně odkázal na možnost užití žaloby dle § 65 s. ř. s. i z pozice žadatele o informace. Žalovaný současně vyjádřil přesvědčení, že skutková a právní situace umožňovala krajskému soudu nařídít poskytnutí informací podle § 16 odst. 4 informačního zákona. Podle jeho názoru tak může učinit i Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., a to přesto, že stěžovatel byl nucen uplatnit kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

V závěru svého vyjádření se žalovaný vyslovil k návrhu stěžovatele na přiznání náhrady nákladů, když zdůraznil, že podle veřejného rejstříku byla právní zástupkyně stěžovatele v době mezi 20. 3. 2015 – 26. 1. 2016, kam časově spadá i podání kasační stížnosti, předsedkyní stěžovatele, tedy současně jeho statutárním orgánem. Stěžovatel přitom požaduje mj. náhradu nákladů za poradu s klientem před podáním kasační stížnosti, kdy by se však v důsledku uvedeného musela jedna a tatáž osoba *de facto* radit sama se sebou. Žalovaný dále poznamenal, že kasační stížnost je formulářového charakteru a že účelem stěžovatele (spolku) je mj. „*rozvoj občanské společnosti, ochrana demokracie a posilování právního státu*“. Na tomto skutkovém podkladě žalovaný odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 6. 2015, č. j. 52 A 52/2015 – 47, přičemž uvedl, že je třeba vycházet z předpokladu, že členové spolku mají odborné znalosti nezbytné k naplňování cílů spolku. Pokud přesto stěžovatel k sepisu jednoduchých formulářových návrhů využívá služeb advokáta, nelze náklady na právní zastoupení považovat za náklady vynaložené účelně ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný proto navrhl přiznat stěžovateli pouze náhradu soudního poplatku, kterou by měl navíc nést správní orgán I. stupně. Pro případ zamítnutí kasační stížnosti žalovaný požádal o přiznání nákladů řízení podle vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování

o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu.

Stěžovatel v replice rozporoval argumentaci žalovaného k nákladům řízení. Uvedl, že je spolkem s minimálním rozpočtem a každý poplatek spojený s opravným prostředkem tak pro něj představuje zcela zásadní finanční zátěž. Nesouhlasí rovněž s tím, že kasační stížnost byla „*formulářového charakteru*“, neboť naopak vyžadovala přiměřenou praxi a zkušenost a tudíž také právní zastoupení zkušeným advokátem. Poukázal též obecně na judikaturu Ústavního soudu, který se dle stěžovatele kloní k názoru, že na náhradu nákladů řízení by měly mít nárok v případě úspěchu ve věci i osoby, které nejsou zastoupeny advokátem, neboť každé soudní řízení je přirozeně spojeno s nějakými náklady, které v posuzované věci musel vynaložit jen proto, že správní orgán I. stupně nesplnil svou zákonnou povinnost vydat stěžovateli informaci v souladu s informačním zákonem.

Žalovaný v reakci na to odkázal na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové (týkající se téhož spolku a advokátky) ze dne 19. 5. 2016, sp. zn. 30 A 58/2015, kde soud dospěl k závěru, že náklady řízení před soudem, které žalobce účelně vynaložil, byly pouze náklady na zaplacení soudního poplatku. Uvedl přitom mj., že „*[p]ředsedkyně spolku tedy udělila plnou moc k zastupování sama sobě. Nic jí přitom nebránilo, aby žalobu jakožto předsedkyně spolku podala sama a zbytečně a uměle nezvyšovala náklady řízení. [...] Takovému jednání nemůže krajský soud poskytnout ochranu, neboť jak uvádí Ústavní soud, prostá skutečnost, že účastníka řízení zastupoval advokát, neznamená, že náklady na zastoupení byly automaticky vynaloženy důvodně (náleží ÚS ze dne 10. 1. 2012, sp. zn. III. ÚS 3000/11), když zdůrazňuje nutnost zkoumání účelnosti nákladů vynaložených účastníkem na zastoupení advokátem. Ta působí v procesním právu jako pojistka proti zneužívání tohoto institutu.*“

V následujícím vyjádření stěžovatel doplnil, že v současné době již právní zástupkyně stěžovatele není jeho statutárním orgánem.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátkou a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s. Kasační stížností se tak v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., zabýval v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítl, že napadené usnesení je nezákonné, neboť krajský soud v dané věci nesprávně posoudil otázku přípustnosti žaloby podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí žalovaného, který *de facto* vyhověl jeho odvolání, rozhodnutí I. stupně zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud ve spojitosti s uplatněným kasačním důvodem připomíná svou judikaturu, v souladu s níž platí, že *odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže* (srovnej rozsudek ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65). Proto se zdejší soud zaměřil především na posouzení právních úvah krajského soudu směřujících k odmítnutí stěžovatelovy žaloby.

S ohledem na *ratio decidendi* napadeného usnesení se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval otázkou, zda napadené rozhodnutí představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., či nikoli. Jak již bylo uvedeno, zdejší soud ve své rozhodovací činnosti připustil možnost soudního přezkumu rozhodnutí o rozkladu, které fakticky přikazovalo poskytnutí informací. Vzhledem ke specifické úpravě této oblasti by totiž v dané věci povinný subjekt již další řízení nevedl a rozhodnutí

nevydával, neboť poskytnutí informací je faktickým úkonem. V nynějším případě je významné, že jakkoliv žalovaný vzhledem k povaze požadovaných informací nerozhodl přímo o jejich poskytnutí (jde o oblast samostatné působnosti orgánu I. stupně), je již z prvního rozhodnutí o odvolání jasně seznatelný jeho závěr, že informace povinným subjektem poskytnuty být měly, respektive mají (viz bod 24 citovaného rozhodnutí). Řečené platí i pro následující rozhodnutí o odvolání stěžovatele, včetně napadeného rozhodnutí. Je tak zřejmé, že v projednávané věci napadené rozhodnutí zasahuje minimálně do práv osob, kterých se poskytované informace týkají. Jak přitom vyplývá z výše citovaného rozsudku č. j. 9 As 154/2015 – 49, při vyloučení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu by v těchto případech dotčenému subjektu zbývala k ochraně jeho práv jen *zásahová žaloba*. Ta by však nastupovala fakticky *ex post* a nepředstavovala by tedy „preventivní“ obranu jeho práv. V případě úspěchu by totiž vedla toliko k deklaraci skutečnosti, že poskytnutí informací představovalo nezákonný zásah. 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 nepřipustnost 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.

S ohledem na povinnost stěžovatele tvrdit nezákonnost napadeného rozhodnutí však vyvstává nad rámec kasační stížnosti *pro futuro* otázka správného postupu v tak specifických případech jako je nyní projednávaný, pro zachování práva žadatele o informace na přístup k soudu. Zdejší soud v této souvislosti považuje za užitečné připomenout svou dřívější judikaturu v oblasti poskytování informací a skutkové okolnosti nynějšího případu.

V rozsudku č. j. 6 As 113/2014 – 35, zmiňovaném oběma stranami, se zdejší soud podrobně zabýval problematikou obstrukčního jednání správního orgánu v řízení o poskytnutí informací. Z hlediska efektivity soudní ochrany je nepochybně relevantní, že oddalováním poskytnutí informace zpravidla ztrácí její zpřístupnění postupně na významu, což nepochybně platí i v projednávaném případě. S ohledem na to § 16 odst. 4 informačního zákona umožňuje, a to navzdory kasačnímu principu ovládajícímu české správní soudnictví, namísto prostého vrácení věci povinnému subjektu, nařídí povinnému subjektu požadované informace rovnou poskytnout a zabránit tak správním orgánům ve „*zdržovací taktice*“. Zařazení citovaného ustanovení do informačního zákona bylo vyvoláno právě praxí 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.

Uvedenou funkci § 16 odst. 4 informačního zákona potvrdil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, kde zmínil jeho význam pro rychlé a účinné dosažení žádaných informací při *zdržovací taktice* správních orgánů. Krajský soud tak má prostřednictvím předmětného ustanovení prostor, aby posoudil, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti o informace. Nejsou-li takové důvody, je povinen povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout. Tím je bráněno povinným subjektům, aby z důvodů, které nemusejí být navenek vždy zřejmé, poskytnutí informace žadatelům významně stěžovaly a oddalovaly. Jak přitom uvedl zdejší soud v rozsudku č. j. 6 As 113/2014 – 35, úkolem správního soudnictví je čelit těmto snahám nerespektovat zákon, přičemž musí nalézt procesní

prostředky, jak povinné subjekty přimět k tomu, aby informaci, která poskytnuta být má, poskytly řádně a bez průtahů (srov. též usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98).

Lze tedy shrnout, že efektivní prostředek k dosažení cíle (soudní ochrany) představuje řízení o žalobě podle § 65 odst. 1 s. ř. s., v jeho rámci pak případně postup dle § 16 odst. 4 informačního zákona. Zde je pak třeba připomenout relevantní skutkové okolnosti nyní projednávaného případu.

Dne 7. 5. 2015 byla správnímu orgánu I. stupně doručena stěžovatelova žádost o poskytnutí informace. Dne 22. 5. 2015 správní orgán I. stupně poprvé žádost odmítl. Rozhodnutím ze dne 30. 6. 2015 žalovaný k odvolání stěžovatele rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Správní orgán I. stupně následně rozhodl dne 22. 7. 2015 tak, že informaci opět odmítl poskytnout, přičemž znění rozhodnutí bylo v zásadě identické s jeho předchozím (zrušeným) rozhodnutím. V souladu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu žalovaný následně zrušil druhé rozhodnutí orgánu I. stupně pro nerespektování právního názoru odvolacího orgánu. Dne 25. 9. 2015 vydal správní orgán I. stupně třetí odmítavé rozhodnutí, kdy v převážné míře opět zopakoval svou argumentaci z prvního a druhého odmítavého rozhodnutí, jdoucí proti závaznému právnímu názoru odvolacího orgánu. Žalovaný zrušil dne 30. 10. 2015 i třetí rozhodnutí orgánu I. stupně. Dne 4. 11. 2015 stěžovatel napadl v daný okamžik poslední (třetí) rozhodnutí žalovaného žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti pak vyplývá, že správní orgán I. stupně v mezidobí i počtvrté odmítl poskytnout požadovanou informaci, přičemž žalovaný opětovně toto rozhodnutí zrušil.

Vzhledem k předmětu řízení o kasační stížnosti nemohl Nejvyšší správní soud posoudit, zda je možné žalovanému v souvislosti s jeho postupem něco vytýkat. Zdejší soud však současně nemohl přehlédnout, že 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.

Nejvyšší správní soud přitom zastává názor, že 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 vyhověl, avšak povinný subjekt brání svým postupem, jdoucím proti smyslu informačního zákona, 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 informačního zákona, přitom dokládá teze zdejšího soudu, 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 (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.

Nejvyšší správní soud při posuzování této otázky dospěl k závěru, že 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 s. ř. s., v němž je materializována zásada subsidiarity (§ 5 s. ř. s.), tak s požadavky informačního zákona 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 informačního zákona 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 informačního zákona 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. Zdejší soud přitom nijak nezpochybnuje, 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“ (nálezn ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14).

V nyní projednávané věci však stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného, nikoliv odmítavé rozhodnutí povinného subjektu, takže krajský soud se pohybuje v jiném procesním rámci. Nyní je tedy na něm, aby se vypořádal s námitkami stěžovatele uplatněnými vůči napadenému rozhodnutí žalovaného, respektive s nedostatkem tvrzení o nezákonnosti právě tohoto rozhodnutí.

Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je však s ohledem na *ratio decidendi* napadeného usnesení krajského soudu v nynějším řízení nepochybně dán. Nejvyšší správní soud proto toto usnesení podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, vyzve žalobce k upřesnění žaloby tak, aby bylo zcela zřejmé, v čem konkrétně spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného a podle toho poté ve věci rozhodne.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí. Vzhledem k vyjádřením stěžovatele i žalovaného považuje Nejvyšší správní soud k dané problematice za vhodné zdůraznit, že vedle primárního hlediska procesní úspěšnosti účastníka, obsahuje § 60 odst. 1 s. ř. s. další klíčový aspekt, a to *účelnost* vynaložených nákladů. Za důvodně vynaložené náklady lze přitom považovat pouze takové výdaje, které byly nezbytné k dosažení úspěchu v řízení. Důvodnost nákladů musí soud zkoumat také ve vztahu k vyčíslené odměně zástupce účastníka řízení, tj. zda úkony právní služby, které zástupce vyjmenoval, skutečně byly potřebné a nešlo jen o umělé zvyšování nákladů. Takovouto pochybnost jednoznačně vzbuzuje přinejmenším skutečnost, že právní zástupce stěžovatele, který vystupoval současně v pozici statutárního orgánu stěžovatele, účtuje poradu s klientem.

Jako určité vodítko pro posouzení „účelnosti“ dále zdejší soud uvádí, že nepovažuje za přílehlavou argumentační linii stěžovatele, spočívající v porovnávání personálního a materiálního aparátu svého a žalovaného. Tato skutečnost totiž nemá vypovídající hodnotu právě vůči účelnosti vynaložených nákladů. Za nesprávný však považuje Nejvyšší správní soud též závěr vyjádřený Krajským soudem v Hradci Králové v rozsudku č. j. 52 A 52/2015 – 47,

že účel spolku vede bez dalšího k předpokladu, že členové spolku mají odborné znalosti nezbytné k naplňování cílů spolku. Ustanovení § 214 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, vyslovuje pouze to, že obecný spolek, jakým je i stěžovatel, představuje dobrovolné sdružení nejméně tří osob, majících společný zájem, k jehož naplnění, respektive dosažení se tyto osoby sdružují. Osoby, které se ve spolku sdružují, musí mít stálou a trvalou vůli člena směřující k zachování existence spolku a jeho členství v něm. Ze zákona však nevyplývá nic, z čeho by bylo možné usuzovat, že členství osoby ve spolku, který směřuje k dosažení určitého cíle (zde „*rozvoj občanské společnosti, ochrana demokracie a posilování právního státu*“), bez dalšího implikuje určitou (dostatečnou) míru znalostí této osoby o oblasti, do něž cíl spolku spadá. Bude tak úkolem krajského soudu, aby v následujícím řízení podle výsledku sporu případně posoudil, zda jednotlivé náklady, jejichž náhradu stěžovatel požaduje, byly ve světle konkrétních okolností případu vynaloženy účelně. Paušální odkaz na účel spolku (stěžovatele) však nemůže sám o sobě vést k závěru o neúčelnosti využití služeb právního zástupce.

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

V Brně dne 10. listopadu 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu