



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Milana Taubera v právní věci žalobce: **P. P.**, bytem Š. 2, D., proti žalovanému: **Kancelář prezidenta republiky**, se sídlem Praha 1 - Hrad, o žalobě proti rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky ze dne 23.2.2012, č.j.: 850/2012,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky ze dne 23.2.2012, č.j.: 850/2012, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se domáhá žalobce přezkoumání rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky (dále jen „odvolací orgán“) blíže označeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Politického odboru Kanceláře prezidenta republiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 10.2.2012, č.j. 850/2012. Tímto rozhodnutím byla odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o informacích“).

V odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve odvolací orgán konstatoval, že podáním ze dne 20.2.2012 doručeným do podatelny Kanceláře prezidenta republiky dne 21.2.2012 požádal pan P. P. podle zákona o informacích o poskytnutí informace, a to

- 1) o sdělení celkové částky, která byla vyplacena formou řádných a mimořádných odměn za rok 2011 u všech představených a vedoucích Kanceláře prezidenta republiky – celková suma a počet zaměstnanců, jichž se to týkalo,
- 2) o sdělení, zda byla někomu ze zaměstnanců vyplacena 13. výplata, v případě, že ano, tak kolika zaměstnancům,
- 3) o sdělení celkové částky vynaložené na státní pohřeb Václava Havla v prosinci 2011.

Odvolací orgán konstatoval, že proti rozhodnutí ze dne 10.2.2012, pod č.j. 850/2012 podal žadatel odvolání, v němž namítal, že povinný subjekt vydal rozhodnutí v rozporu se zákonem o informacích a v rozporu se zákonem č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Povinný subjekt je jednoznačně povinným subjektem dle § 2 zákona o informacích, nesprávně je uvedeno, že povinný subjekt rozhodl ve správním řízení vedeném podle správního řádu a nesprávně byla odmítnuta žádost z důvodu, že podání bylo v rozporu s § 37 odst. 4 správního řádu.

K výše uvedeným námitkám odvolací orgán uvedl s poukazem na § 11 odst. 1 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronickém podpisu“), že zaručený elektronický podpis je informace v elektronické podobě, jejímž obsahem jsou digitální data, která podepisující osoba vytváří pomocí svého soukromého klíče a zajišťuje jimi integritu a nepopíratelnost původu podepsaných dat. Jde o bezpečnější formu elektronického podpisu, která svazuje podepsaný dokument s vlastníkem specifického šifrovacího klíče. Takový elektronický podpis umožňuje ověření, že odesílatel je skutečně tím, za koho se vydává, a že datová zpráva nebyla modifikována od doby svého podepsání.

Dále odvolací orgán uvedl, že zákon o informacích o odvolání (§ 16 zákona o informacích) ani o stížnosti (§ 16a zákona o informacích) nestanoví žádné bližší podmínky co do formy, proto je nutno aplikovat správní řád, který v § 37 odst. 4 stanoví, že podání je možno učinit mj. v elektronické podobě podepsaným zaručeným elektronickým podpisem; současně odkazuje v poznámce pod čarou na zákon o elektronickém podpisu. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popř. doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu (e-mail). Podání v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem (§ 37 odst. 4 správního řádu) je možné ve vztahu k správnímu orgánu učinit pouze prostřednictvím elektronické podatelny. Pokud tedy stěžovatel učinil toto své elektronické podání jinak, než prostřednictvím elektronické podatelny, v tomto případě prostřednictvím běžné e-mailové adresy, nemohlo se jednat o podání, které by splňovalo podmínky elektronického podání podepsaného zaručeným elektronickým podpisem ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 11 odst. 3 zákona o elektronickém podpisu. Pokud toto své podání stěžovatel nedoplnil způsobem a ve lhůtě uvedené v § 37 odst. 4 správního řádu in fine, nelze na jeho podání pohlížet jako na účinné podané.

Závěrem odvolací orgán upozornil rovněž na § 11 odst. 3 zákona o elektronickém podpisu, z něhož vyplývá povinnost všech osob posílat datové zprávy související s výkonem veřejné moci vůči fyzickým a právnickým osobám do elektronické podatelny orgánu veřejné moci. Odvolací orgán uzavřel, že pokud tedy osoba učinila své elektronické podání jinak než prostřednictvím elektronické podatelny, v tomto případě prostřednictvím běžné e-mailové adresy, nemohlo se jednat o podání, které by splňovalo podmínky elektronického podání podepsaného zaručeným elektronickým podpisem ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 Ans 5/2010-172).

Proti uvedenému rozhodnutí směřuje podaná žaloba.

V žalobě ze dne 7.2.2012 své námitky žalobce vyjádřil v následujících žalobních bodech:

V prvním žalobním bodu žalobce uvádí, že v žádném ustanovení zákona o informacích není obsažen požadavek, že je nutno opatřit podání žádosti o informace podpisem, v daném případě zaručeným elektronickým podpisem. Z uvedeného důvodu nemůže žalobce souhlasit s prvostupňovým i odvolacím orgánem, že podatelem zasláná žádost z důvodu, že nebyla opatřena zaručeným elektronickým podpisem, byla odmítnuta, a naopak tvrdí, že postup a rozhodnutí správních orgánů jsou v rozporu s § 13 a § 14 zákona o informacích. Na tuto skutečnost byl upozorněn odvolací orgán již v odvolání, přesto odvolání žalobce nevyhověl. Žalobce k tomu dodává, že žalovaný jednal nejen v rozporu se zákonem o informacích, ale rovněž s dokumentem, který je zveřejněn na oficiálních stránkách žalovaného a nadepsán „Zásady podání“, kde v souladu se zákonem o informacích není nic o podpisu žádosti o informace uvedeno.

Ve druhém žalobním bodu upozorňuje žalobce na skutečnost, že ze zákona o informacích je jednoznačné, kdy lze použít správní řád. V této souvislosti poukázal žalobce na § 20 odst. 4 uvedeného zákona s tím, že s ohledem na jeho znění žalobce své odvolání podepsal. Trvá však na tom, že samotné podání žádosti o informace nemusí být opatřeno podpisem vůbec.

V závěrečném třetím žalobním bodu žalobce nesouhlasí s žalovaným, že správní orgán I. stupně rozhodoval ve správní řízení vedeném podle správního řádu, neboť tvrdí, že takový postup je v rozporu se zákonem o informacích, protože v tomto zákoně se nikde neuvádí, že v případě žádosti o informace se vede správní řízení, a to dokonce podle správního řádu, což považuje žalobce za hrubé selhání.

V písemném vyjádření k žalobě navrhl žalovaný zamítnutí žaloby a po rekapitulaci dané věci se vyjádřil k námitkám uvedeným v žalobě shodně jako v napadeném rozhodnutí. Žalovaný dodal, že proto, aby elektronická komunikace účastníka řízení se správním orgánem měla předpokládané procesní účinky, je nutno používat elektronický podpis splňující požadavky ve smyslu zákona o elektronickém podpisu, případně dané elektronické podání doplnit způsobem předpokládaným ve správním řádu (§ 37 odst. 4). Takové podání je postaveno na roveň klasickému podání v písemné podobě či ústnímu podání do protokolu. Pokud by žalobce učinil podání, které by bylo opatřeno zaručeným elektronickým podpisem, ale postrádalo by některou z předepsaných obsahových náležitostí, bylo by povinností správního úřadu, v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu, žalobce vyzvat k jejich doplnění. Pokud však žalobce neučinil podání v zákonem stanovené formě, bylo třeba postupovat podle ust. § 37 odst. 4 správního řádu, tj. podání do 5 dnů písemně nebo ústně do protokolu potvrdit či opatřit elektronickým podpisem. Nepostupoval-li žalobce podle § 37 odst. 4 správního řádu, pak jeho podání nebylo způsobilé zahájit předmětné správní řízení a nelze k němu vůbec přihlížet, ani odstraňovat jeho případné obsahové vady. Správní orgán vždy přihlíží k podáním učiněným zákonem předepsanou formou, podání učiněná jinou formou se stanou v řízení relevantní pouze za předpokladu jejich následného doplnění (do 5 dnů) některou z uvedených kvalifikovaných forem podání.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

Soud o věci samé rozhodl, aniž nařizoval jednání, neboť dospěl k závěru, že v řízení před správním orgánem došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 76 odst. 1 písm. c/ s.ř.s.).

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Soud ověřil ze správního spisu, že žalobce podal dne 31.1.2012 v elektronické podobě žádost o poskytnutí informací dle zákona o informacích, v níž požádal o sdělení celkové částky, která byla vyplacena formou řádných či mimořádných odměn za rok 2011 u všech představených a vedoucích Kanceláře prezidenta republiky – uvedením celkové částky a sdělením počtu zaměstnanců, kterých se odměny týkaly, dále o sdělení, zda byla někomu ze zaměstnanců vyplacena 13. výplata, v případě, že ano, kolika zaměstnancům a sdělení celkové částky vynaložené na státní pohřeb Václava Havla v prosinci 2011.

Účastníci nečiní sporným, že tato žádost byla podána bez elektronického podpisu, což byl důvod, pro který byla žádost žalobce rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 10.2.2012, č.j. 850/2012 odmítnuta.

Soud se nejprve zabýval námitkami obsaženými ve druhém a třetím žalobním bodu, kdy žalobce vytýká správním orgánům, že bylo vedeno „správní řízení“ a o jeho žádosti bylo rozhodováno podle správního řádu; přitom poukazuje na § 20 odst. 4 zákona o informacích.

Lze konstatovat, že ust. § 20 odst. 4 zákona o informacích řeší vztah zákona o informacích a správního řádu.

Podle § 20 odst. 4 zákona o informacích platí, že pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle tohoto zákona

- a) pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
- b) pro odvolací řízení a
- c) v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení

ustanovení správního řádu; dále se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178; v ostatním se správní řád nepoužije.

V tomto ust. § 20 odst. 4 zákona o informacích (od 23. března 2006 novelizace zákonem č. 61/2006 Sb.) v původním znění platilo, že pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na počítání lhůt a na řízení podle § 15 a § 16 správní řád, s výjimkou ustanovení o obnově řízení a o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení.

Nové znění § 20 odst. 4 zákona o informacích mělo v úmyslu mj. i specifikovat provázanost použití pravidel stanovených správním řádem; v důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. se uvádí, že „v souvislosti s přijetím nového správního řádu [...] dochází k většímu propojení procesů zákona o svobodném přístupu k informacím a úpravy správního řízení ve správním řádu. Tato ustanovení se aplikují na rozhodnutí o odmítnutí žádosti a na řízení o odvolání [...], v případě řízení o stížnosti se použijí pouze vyjmenovaná ustanovení správního řádu. Samotné poskytnutí informací totiž není správním rozhodnutím ve smyslu správního řádu a tudíž je upraveno zcela specificky“. Novelizací tedy zákonodárce hleděl více odlišit specifický proces poskytování informace, a naopak režimu běžných správních řízení podrobit ostatní postupy podle zákona o informacích vyvolané tím, že informace nebyla poskytnuta, byla poskytnuta jen zčásti, nesprávným postupem apod.

V daném případě správní orgán I. stupně vydal dne 10.2.2012 rozhodnutí č.j. 850/2012, kterým odmítl žalobcovu žádost o informace. Učinil tak po procesní stránce v souladu s § 20 odst. 4 písm. a) zákona o informacích, který výslovně počítá s aplikací správního řádu pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Soud však již nesdílí úvahu správního orgánu, že správní řád lze v daném případě vztáhnout i na řízení, které jeho vydání předcházelo, a to včetně § 37 odst. 4 správního řádu, na který správní orgán odkazuje. Na rozdíl od § 20 odst. 4 písm. b) a písm. c) zákona o informacích, které se vztahují k „řízení“ upravuje v § 20 odst. 4 písm. a) zákona o informacích aplikaci správního řádu pouze pro „rozhodnutí“, což nelze ztotožňovat a je nutno respektovat důsledky z této odlišné právní úpravy plynoucí, mj. i skutečnost, že nelze přistoupit ke zjednodušujícímu výkladu § 20 odst. 4 zákona o informacích (neberoucím zřetel na různé varianty), který by znamenal omezení práv žadatelů o informace (daný případ je toho názorným příkladem). V souvislosti s uvedeným je třeba poukázat na subsidiární a tedy i omezené užití správního řádu na postupy dle zákona o informacích, což znamená, že ze správního řádu je možno použít pouze ta ustanovení, o nichž tak ust. § 20 odst. 4 zákona o informacích stanoví.

V návaznosti na výše uvedené se soud dále zabýval námitkami žalobcem vznesenými v prvním žalobním bodu, především tvrzením žalobce, že v žádném ustanovení zákona o informacích není obsažen požadavek, že je nutno opatřit podání žádosti o informace podpisem.

Soud se s žalobcovým tvrzením ztotožňuje a dodává, že formu a způsob podání žádosti o poskytnutí informace upravuje § 13 uvedeného zákona, který umožňuje podání žádosti jak ústně, tak písemně. Z hlediska způsobu podání žádosti, tedy jakými prostředky je žádost povinnému subjektu doručena, zákon výslovně stanoví pouze, že žádost může být podána i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací. Náležitosti písemné žádosti jsou upraveny v § 14 odst. 2 tohoto zákona, přitom je třeba (i vzhledem k důvodům odmítnutí žádosti o informace v napadených rozhodnutích) zdůraznit, že podmínkou takové žádosti není vlastnoruční podpis osoby, která jej činí, tedy ani opatření žádosti zaručeným elektronickým podpisem. Zákon o informacích takovou podmínku výslovně nestanoví. Jiný výklad by byl v rozporu s požadavkem maximálního zjednodušení přístupu k informacím, který je imanentní součástí ústavně zaručeného práva na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

Protože žalovaný správní orgán vyšel z nesprávného výkladu jednotlivých ustanovení zákona o informacích (§ 13, § 14, § 20 odst. 4), vyústilo jeho rozhodnutí k odmítnutí žádosti žalobce o poskytnutí informací.

Soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle ustanovení § 76 odst.1 písm. c) s.ř.s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem.

V souladu s ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Pro úplnost soud uvádí, že neaplikoval ust. § 16 odst. 4 zákona o informacích, resp. nenařídil žalovanému požadované informace poskytnout, neboť se nezabýval meritem věci za situace, kdy napadené rozhodnutí ruší pro podstatné vady řízení podle ust. § 76 s.ř.s. Soudcovské hodnocení by v danou chvíli bylo předčasné. Přesto soud shledává vhodným upozornit účastníky řízení na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2014, č.j. 8 As 55/2012-62, v němž se tento soud zabýval poskytováním informací o výši peněžitých plnění poskytovaných zaměstnanci zaměstnavatelem, který je povinným subjektem, v souvislosti s pracovněprávním vztahem.

Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 3. prosince 2014

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.