



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský sou v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci žalobce **PhDr. H. P.**, bytem B. 8, zastoupené JUDr. Janou Kašpárkovou, advokátkou se sídlem v Olomouci, Blanická 917/19, proti žalovanému **Ministerstvu kultury České republiky**, se sídlem v Praze 1, Maltézské náměstí 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního úřadu, případně o přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného správního úřadu ze dne 9.5.2011, č.j. MK 25831/2011-OLP, a rozhodnutí ze dne 11.5.2011, č.j. 13229/2011,

t a k t o :

I. Žaloba se v části, v níž se žalobkyně domáhala ochrany proti nečinnosti vydáním rozhodnutí o odložení žádostí žalobkyně o informaci ze dne 27.1.2011 a ze dne 2.2.2011 pro nezaplacení úhrady nákladů za poskytnutí informace, z a m í t á.

II. Žaloba se v části, v níž se žalobkyně domáhala zrušení sdělení Ministerstva kultury ze dne 9.5.2011 čj: MK 25831/2011 OLP a ze dne 11.5.2011 čj: MK-S-6189/2011, o d m í t á a v tomto rozsahu se věc postupuje ministru kultury k vydání rozhodnutí o rozkladu.

III. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Žalobkyně se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhala ochrany soudu před nečinností žalovaného správního úřadu, resp. alternativně přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného správního úřadu ze dne 9.5.2011 a ze dne 11.5.2011. Žalobkyně uvedla, že dne 27.1.2011 požádala u žalovaného správního úřadu o informaci

- a) podle jakých kritérií (vyjmenovat) jsou vybíráni členové rozkladové komise, zda je vypisováno výběrové řízení na obsazování míst členů komise, aby se mohl přihlásit každý uchazeč splňující kritéria,
- b) kdo podává ministru kultury návrh na jmenování členů rozkladové komise,
- c) zda jde o funkci čestnou nebo honorovanou,
- d) jak je zajištěna nezávislost a nestrannost členů rozkladové komise, pokud práci v rozkladové komisi vykonávají ve své pracovní době zaměstnanců příslušných advokátních kanceláří a jsou povinni loajalitou ke svému zaměstnavateli, zda příslušní advokáti či advokátní kanceláři se výslovně zavazují Ministerstvu kultury, že nebudou poskytovat právní služby a zastupovat klienty ve sporech proti Ministerstvu kultury a jím zřizovaným státním příspěvkovým organizacím a jemu podřízeným orgánům veřejné moci, tj. těm orgánům veřejné moci, jimž je Ministerstvo kultury odvolacím orgánem podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů,
- e) v případě, že členové komise pobírají za výkon funkce člena rozkladové komise odměnu, žádala žalobkyně o zaslání kopií listin, ze kterých vyplývá smluvní vztah členů komise s Ministerstvem kultury a výše poskytovaného plnění.

Žalobkyně v podané žalobě poukázala na to, že následně dne 11.2.2011 obdržela sdělení žalovaného ze dne 11.2.2011, ve kterém jí byla sdělena výše úhrady, jejímž zaplacením podmiňuje poskytnutí informace. Žalobkyně s výší požadované úhrady v částce 110,- Kč nesouhlasila, proto podala téhož dne stížnost proti stanovení výše za poskytnutí informace a namítala, že není možno požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání v délce 23 minut, kdy jde o údaje, které povinný subjekt vůbec nemusí rozsáhle vyhledávat a vůbec ne mimořádně rozsáhle. Žalobkyně dále uvedla, že následně obdržela dne 2.3.2011 rozhodnutí ministra kultury, kterým byla výše úhrady potvrzena, aniž nadřízený orgán přihlédl k tvrzením žalobkyně a stížnostním důvodům. Žalobkyně úhradu neprovedla, proto jí bylo dne 10.5.2011 doručeno přípisem sdělení – vyrozumění o odložení žádosti. Žalobkyně k tomu namítla, že o odložení žádosti je nutno podle judikatury Nejvyššího správního soudu vydat formálně správné rozhodnutí a nikoli pouze vyrozumění, přestože z hlediska obsahu jde v obou případech o totéž. Žalobkyně má za to, že s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že rozhodnutí o odložení žádosti při neuhrazení požadované částky je vrchnostenským aktem, pak jde nepochybně o rozhodnutí ve věci samé podle ustanovení § 79 odst. 1 soudního řádu správního, jehož vydáním je možno domáhat se žalobou na ochranu proti nečinnosti. Žalobkyně zároveň uvedla, že pokud by soud nahlížel na uvedený přípis žalovaného ze dne 9.5.2011 jako na formálně vadné rozhodnutí o odložení žádosti, pak žalobkyně poukazuje na skutečnosti uvedené ve stížnosti proti požadavku žalovaného na úhradu nákladů, neboť v daném případě nejde o žádné mimořádně rozsáhlé vyhledávání.

V bodě č.2 podané žaloby žalobkyně poukázala na to, že dne 2.2.2011 u téhož žalovaného správního úřadu podala žádost o informaci

a) zda Ministerstvo kultury jako povinný subjekt vede elektronickou evidenci pracovní doby příchodů a odchodů přes evidenční kartu, zda zaměstnanec je povinen uvádět důvod přerušení výkonu práce na pracovišti z důvodu např. oběda, pracovní cesty, zda jsou povinni podávat zprávu za pracovní cesty, popř. jak je zajištěna kontrola, že cesta byla konána za účelem konání pracovních povinností,

b) kolik zaměstnanců pracuje na odboru legislativním a právním, v jakých platových třídách jsou zařazeni,

c) kdo zpracoval spisový řád Ministerstva kultury České republiky z roku 2010 a v případě dodavatelského zpracování název firmy a výši nákladů v korunách,

d) jaké byly celkové náklady na systém spisové služby Gordic GINIS vynaložené povinným subjektem od roku 2009 k zajištění provozuschopnosti datových schránek, včetně nákladů na školení zaměstnanců,

e) kolik zaměstnanců a kolik hodin celkem se v letech 2009 a 2010 školilo k práci se systémem Gordic GINIS a jaký je průměrný plat zaměstnanců Ministerstva kultury České republiky v roce 2009 a 2010.

Následně žalobkyně obdržela přípis žalovaného správního úřadu ze dne 15.2.2011, ve kterém požadoval za uvedené informace úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání ve výši 660,- Kč. Proti stanovené výši úhrady podala žalobkyně dne 17.2.2011 stížnost, ve které odkázala na své obdobné podání z 11.2.2011 týkající se nezákonnosti sazebníku a postupu povinného subjektu, který účtuje náhradu nákladů i za úkony, které nelze podřadit pod mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Žalovaný správní úřad následně 7.3.2011 žalobkyni doručil rozhodnutí ministra kultury ze dne 3.3.2011, kterým nadřízený orgán výši úhrady potvrdil, aniž se jasně jakkoli věcně a relevantně vypořádal s námitkami uvedenými ve stížnosti. Protože žalobkyně ani v tomto případě úhradu neprovedla, byl jí doručen následně žalovaným dne 11.5.2011 přípis označený jako odložení žádosti o informaci, i v tomto případě žalobkyně namítá, že o odložení žádosti je nutno podle judikatury Nejvyššího správního soudu vydat formálně správné rozhodnutí a nikoli pouze vyrozumění, přestože z hlediska obsahu jde v obou případech o totéž.

Z obsahu vyjádření žalovaného správního úřadu k podané žalobě vyplývá, že žalovaný předmětnou žalobu považuje za nedůvodnou, žalobou uplatněný nárok neuznává. Žalovaný nerozporuje skutkový stav, který proběhl mezi účastníky řízení tak, jak žalobkyně v podané žalobě popsala, avšak neuznává a zcela odmítá jako nedůvodnou námitku žalobkyně ohledně jejího výkladu slovního spojení „rozhodnutí o odložení žádosti“. Žalovaný odkázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.9.2010, č.j. 2As 34/2008-90, z něhož žalobkyně dovozuje, že odložení žádosti o informaci podle ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 106/1999 Sb.), je možné provést toliko úkonem správního úřadu formálně označeného jako rozhodnutí.

Žalovaný má za to, že z uvedeného ustanovení je zřejmé, že zákon nevyžaduje provedení úkonu odložení žádosti na informace v žádné specifické formě, nestanoví ani povinnost povinného subjektu odložit žádost formou rozhodnutí. Pokud by zákonodárce trval na řešení dané věci toliko formou rozhodnutí, jistě by tento požadavek promítl do textu citovaného ustanovení, jako tak učinil v případě stanovení povinností vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle ustanovení § 15 zákona č. 106/1999 Sb. nebo rozhodnutí o stížnosti podle ustanovení § 16a téhož zákona. S ohledem na účinné znění zákona o svobodném přístupu k informacím tak podle názoru žalované nelze usuzovat na povinnost oznamovat

odložení žádosti podle tohoto zákona jedině formou rozhodnutí. Vyrozumění o odložení věci tak netrpí žádnou formální vadou.

Žalovaný poukázal dále na to, že žalobkyně v žádném případě nepozbyla možnosti domáhat se zrušení uvedeného přípisu, měla-li za to, že jí bylo upřeno její veřejné subjektivní právo na získání konkrétní informace, a nebyla nijak zbavena možnosti domáhat se soudní ochrany způsobem předestřeným rozšířeným senátem NSS v jeho výše citovaném usnesení. Úkony správních úřadů je třeba vždy posuzovat podle jejich povahy a právních účinků a nikoli pouze podle formy těchto úkonů, neboť ne všechny úkony spadající pod legislativní zkratku rozhodnutí podle soudního řádu správního jsou zároveň jako rozhodnutí označena a naopak, ne všechna formálně označená rozhodnutí je možné subsumovat pod pojem rozhodnutí podle ustanovení § 65 soudního řádu správního.

Pokud jde o námitky žalobkyně, týkající se jejího nesouhlasu s výš požadované úhrady, pak žalovaný správní úřad respektuje právní názor Městského soudu v Praze, vyslovený v rozsudku tohoto soudu ze dne 22.8.2008 č.j. 5Ca 353/2006-50, když sazebník úhrad za poskytování informací vykládá ve smyslu ustanovení zákona č. 106/1999 Sb. shodně s tím, jak byla tato ustanovení soudem interpretována v onom rozsudku. Žalovaný nadále trvá na názoru, vyjádřeném v citovaném rozhodnutí ministra kultury o stížnosti žalobkyně, tedy na tom, že na množství informací požadovaných žalobkyní v oddělených žádostech, jež jsou zjevně provázány s následnými odpověďmi žalované jako povinného subjektu, je nutno pohlížet v jejich souhrnu. V tomto souhrnu pak vyhledávání těchto informací naplňuje pojem mimořádně rozsáhlého vyhledávání, tedy vyhledávání, za které lze ze strany povinného subjektu žádat úhradu podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Podle žalované je nutno pojem mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací vykládat ve smyslu předestřeném žalovanou, neboť opačným výkladem by s použitím argumentů ad absurdum bylo možno dospět k absurdním výsledkům, kdy by se žadatelé o informace, jejichž poskytnutí by vyžadovalo mimořádně rozsáhlé vyhledávání, uchýlili s cílem vyhnout se úhradě za toto vyhledávání k členění žádosti do mnoha žádostí dílčích, jejichž vyhledávání by posuzováno v izolované formě úhradě nepodléhalo. Ministr kultury v citovaném rozhodnutí promítl všechny závěry Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, jejichž judikatura svědčí o závadném výkonu práva na informace ze strany žalobkyně a odborové organizace, jíž žalobkyně předsedá.

K bodu 2 podané žaloby žalovaný správní úřad plně odkázal na svou argumentaci, kterou použil k bodu 1 uvedené žaloby, s tím, že je třeba důrazně odmítnout tvrzení žalobkyně o závadném výkonu práva ze strany žalované, tedy o tvrzeném zneužití ustanovení § 17 zákona č. 106/1999 Sb., kdy žalovaný správní úřad pouze využil zákonem zakotvené možnosti požadovat finanční náhradu nákladů, které mu v souvislosti s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací vznikly. Na základě toho žalovaný navrhl, aby žaloba byla zamítnuta a aby žalobkyni nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

Žalobkyně využila svého práva a k vyjádření žalovaného správního úřadu podala prostřednictvím své zástupkyně doplnění žaloby, v němž namítla, že má jako účastník řízení právo na vydání formálně správného rozhodnutí, které nebude vyvolávat pochybnosti o tom, že je skutečně rozhodnutím, a nikoli jen neformálním přípisem. Z úkonu aktu žalovaného musí být zcela zřejmá povaha tohoto aktu včetně explicitního formalizovaného vyjádření a pojmenování. Žalovaný správní úřad sám svou rozhodovací činností vyvolal v žalobkyni oprávněné očekávání, že vydá formálně správné rozhodnutí jako v případě usnesení ze dne 24.8.2009 o odložení žádosti pro nezaplacení úhrady za poskytnutí informací. Protože

ustanovení § 17 zákona č. 106/1999 Sb. nestanoví jinak, lze mít zřejmě za to, že i v případě žaloby proti nečinnosti, spočívající v nevydání rozhodnutí o odložení žádosti, je třeba se domáhat odstranění nečinnosti u správního úřadu postupem podle ustanovení § 79 odst. 1 soudního řádu správního.

Průběh správního řízení předcházejícímu podání žaloby vyplývá zcela totožně jak z podané žaloby, tak z obsahu vyjádření žalovaného správního úřadu a koresponduje listinným dokladům, které byly soudu předloženy žalovaným správním úřadem stran obou žádostí o informace.

Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 18.října 2012 žalobkyně s odkazem na písemné vyhotovení žaloby uvedla, že soud nedal najevo, zda jde o žalobu na nečinnost či žalobu na přezkum rozhodnutí, proto žalobkyně vychází z toho, že jde o žalobu na nečinnost jako priorita, protože má za to, že vyrozumění nelze považovat za rozhodnutí. Došlo k porušení i zásady předvídatelnosti, protože v předcházejícím období Ministerstvo kultury usnesením rozhodovalo. Vzhledem k tomu, že judikatura Nejvyššího správního soudu počítá s pojmem „rozhodnutí“ má žalobkyně za to, že mělo být vydáno rozhodnutí, které by bylo řádně odůvodněno, včetně poučení o oprávněném prostředku. Soud nedal najevo ani to, zda je splněna podmínka využití oprávněných prostředků proti nečinnosti. V daném případě nebyl zjištěn úplně stav věci, protože nebyl proveden důkaz navrhovaným usnesením žalovaného správního orgánu, provedené důkazy nesměřují k přezkumu napadeného rozhodnutí, nýbrž k odstranění nečinnosti. Tato nečinnost spočívá v tom, že nebylo vydáno formálně správné rozhodnutí. V dané věci neexistuje jednoznačná judikatura, nicméně z usnesení o odložení žádosti, vydaného žalovaným dne 24.8.2009, vycházela žalobkyně s tím, že oprávněně předvídala, že bude rovněž rozhodnuto řádnou formou rozhodnutí či usnesením. Pokud jde o náklady řízení, když tato otázka je stavěná nad meritorní posouzení věci, považuje žalobkyně za potřebné odkázat na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 19.4.2012, sp.zn. I ÚS 42/2011, ze kterého vyplynulo, že v případě, že soud zvažuje využití mimořádného oprávnění nepřiznat náklady, musí být při uvažované aplikaci výjimečného ustanovení zjištěn skutkový stav věci i v této otázce a účastník řízení musí mít podmínky pro to, aby se k těmto skutkovým zjištěním vyjádřil. Žalobkyně má za to, že procesně úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení přísluší. K tvrzení žalovaného o šikanózním výkonu práva poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že počet soudních řízení není rozhodující. Vždy je nutno posuzovat okolnosti toho, kterého konkrétního případu. Pokud je žalovaným poukazováno na rozhodnutí Městského soudu v Praze, kdy nebyly žalobkyni přiznány náklady řízení, tato rozhodnutí jsou předmětem ústavní stížnosti a žaloby na úhradu majetkové újmy. Přitom žalovaný současně pomíjí řadu rozhodnutí Městského soudu v Praze, kde žalobkyni náklady řízení byly přiznány. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nebyla vyzvána k dalšímu prokazování výše nákladů řízení, vychází z toho, že buď žalobě nebude vyhověno, pak je otázka nákladů řízení bezpředmětná anebo v případě, že žalobě vyhověno bude, žalobkyni náklady řízení budou přiznány. Pokud jde o účelnost nákladů za právní služby, žalobkyně uvedla, že se zcela legitimně obrátila na právní zástupkyni, která je specializována na zákon o informacích, jde o využití práva, které je žalobkyni garantováno listinou. Žalobkyně požadovala, aby byla poučena o tom, jak soud nahlíží na náhradu nákladů řízení, pokud jde o konzultaci či porady se zástupkyní, nakolik má být prokazováno co bylo předmětem porad, kolik hodin porady trvaly a podobně. Měl by být dán prostor pro to, aby žalobkyně takové tvrzení učinila.

Zástupkyně žalovaného správního úřadu u jednání soudu uvedla, že žalobkyně zřejmě zúžila žalobu na žalobu proti nečinnosti. Má za to, že žalovaný nebyl nečinný. Pokud

poukazuje na usnesení ministerstva ze dne 24.8.2009, č.j. MK 5748/2009 OPP, k tomu žalovaný uvádí, že má za to, že toto usnesení nebylo vydáno v souladu se zákonem. Zákon o informacích nepředpokládá formální rozhodnutí. Povinnost vydat formální rozhodnutí nevyplývá ani z ustanovení § 20 odst.4 tohoto zákona. Správní řád se při postupu odkládání žádosti o informaci nepoužije. Z judikatury je přitom zřejmé, že v případě, že je určitý úkon v rozporu se zákonem, nelze se takovéhoho úkonu dovolávat v dalším postupu ani s odkazem na zásadu právní jistoty a podobně. Žalovaný nerozporuje právo žalobkyně na právní zastoupení, považuje však za potřebné poukázat na obsah podané žaloby ze dne 6.7.2011 a na skutečnost, že k zastoupení došlo až v listopadu 2011. Skutkové okolnosti pro aplikaci ustanovení § 60 odst.7 s.ř.s. vyplývají ze spisu. Lze poukázat na skutečnost, že šikanózní výkon práva je možno dovodit i v daném případě, když je zřejmé, že žádost žalobkyně o informaci v této věci navazuje na předcházející sdělení žalovaného ze dne 8.12.2010, sp.zn. MK 3744/2010 OPP, kde v jiné věci byla sdělena žalobkyni otázka možnosti či nemožnosti přezkumu a aplikace správního řádu. Nato následovala žádost ze dne 9.1.2011, kde žalobkyně s odkazem na výše uvedené sdělení ze dne 8.12.2010 žádá o sdělení, jaké složení rozkladové komise, jak je zabezpečená kontinuita právního rozhodování a podobně. Žalobkyni bylo odpovězeno, bylo jí sděleno složení rozkladové komise předcházející, aktuální a následovala další žádost, která je již předmětem tohoto řízení, kde žalobkyně má již velmi podrobné dotazy ve vztahu k rozkladové komisi. Obdobně to lze vysledovat i v druhém případě, kdy šlo v podstatě o sdělení o evidenci pracovní doby. Žalobkyně například žádostí ze dne 4.1.2011 požádala o konkrétní sdělení, kdy byl na pracovišti JUDr. N. dne 14.12.2010. Tomu předcházely i další žádosti typu kdy a kdo byl na pracovišti v ten který konkrétní den, dotazy, z jakého důvodu jsou spisy nošeny na soud osobně a nejsou posílány poštou a podobně.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Podle ustanovení § 79 odst.1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.) ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis, platný pro řízení u správního úřadu, stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního úřadu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu úřadu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle ustanovení § 81 s.ř.s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu, zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu úřadu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.

Ustanovením § 79 a následujícími s.ř.s. je tak upraven institut, umožňující účastníkům správního řízení domáhat se ochrany před nečinností správního úřadu. Správní úřad je nečinný, pokud nekoná, přestože mu to zákon ukládá. V ustanovení § 79 s.ř.s. je upravena pouze ochrana před nečinností, spočívající v nerozhodování ve věci samé nebo nevydání osvědčení, nikoliv před jinými procesními vadami. Nečinnost při vydávání rozhodnutí se může týkat jak správního úřadu prvního stupně, tak orgánu odvolacího, který po podání řádného opravného prostředku v řízení nepostupuje. O nečinnost správního úřadu se však může jednat pouze v případě, že neexistuje žádná skutečnost, která by bránila v řízení činit úkony a rozhodnout.

Povahu odložení žádosti o poskytnutí informací ve smyslu citovaného ustanovení posuzoval již i Nejvyšší správní soud, když rozhodoval o přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí o stížnosti ke sdělené výši úhrady podle ustanovení § 16a odst.1 písm.d) zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o vyřízení stížnosti na výši požadované úhrady není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65

soudního řádu správního, a nelze proti němu tudíž podat správní žalobu, neboť „teprve rozhodnutí o odložení žádosti (a tedy vlastní odepření informací poskytnout) podle tohoto speciálního ustanovení informačního zákona je pod soudní ochranou [podobně jako při odložení žádosti podle ustanovení § 43 odst.1 písm.b) správního řádu; k tomu viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.3.2010, č.j. 3Ads 128/2009-71]. Pokud je tedy žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví, neboť tímto rozhodnutím bylo teprve do jeho práva zasaženo. Protože by důvodem odložení bylo nezaplacení, přezkoumá ovšem správní soud věcně také tuto otázku, a v tomto rámci se bude mimo jiné zabývat výší úhrady“ (rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 21.9.2010, č.j. 2As 34/2008 – 90, publikované pod [č. 2164/2011 Sb. NSS](#); všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Z výše uvedeného je jednoznačně zřejmé, že rozhodnutí o odložení žádosti při neuhrazení sdělené částky je vrchnostenským aktem, jímž je žadateli jeho veřejné subjektivní právo na informaci upřeno a tudíž je proti němu přípustná správní žaloba.

Dospěl-li Městský soud v Praze k závěru, že žalobou napadená sdělení žalovaného správního úřadu lze z materiálního hlediska považovat za rozhodnutí, neshledal podmínky pro to, aby vyhověl žalobě v části, v níž se žalobkyně domáhala soudní ochrany proti nečinnosti žalovaného správního úřadu. Je tomu tak proto, že přes formální nedostatky (viz odůvodnění níže) správní úřad úkon učinil a proto nelze mít za to, že zůstal nečinný. Na základě uvedeného závěru soud v této části – pod výrokem č.1 tohoto rozsudku - žalobu zamítl jako nedůvodnou s odkazem na ustanovení § 81 odstavec 3 s.ř.s.

Žalobkyně se v dané věci domáhá eventuálním žalobním návrhem přezkoumání a zrušení vyrozumění o odložení žádosti ze dne 9.5.2011 a odložení žádosti ze dne 11.5.2011 a dále toho, aby soud v rámci poskytnutí ochrany proti nečinnosti žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí o odložení žádosti. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že předmětná oznámení jsou rozhodnutím způsobilým k soudnímu přezkumu, žalobkyně navrhla, aby je soud jako nezákonné zrušil.

Pro další postup soudu bylo tedy zásadní skutečná povaha předmětného Oznámení, tedy to, zda obsahuje zákonem předepsané náležitosti rozhodnutí.

Žalobkyně namítá, že předmětné Oznámení o odložení věci nemá zákonem předepsané náležitosti rozhodnutí, není z něj zřejmé, jestli je proti němu přípustný opravný prostředek, a je tudíž formálně vadné.

Soud se uvedenou námitkou z úřední povinnosti zabýval rovněž z pohledu případné nicotnosti uvedených oznámení. Nicotným je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí považovat nelze. Takovými vadami jsou například absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy, požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2005, č.j. 6A 76/2001-06, publikovaného ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 793/2006). Žalobkyně v podané žalobě nedovozuje nicotnost napadeného rozhodnutí z konkrétních skutečností, pouze konstatuje, že je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a poučení o možnosti podat opravný prostředek.

Podle konstantní judikatury i doktríny správního práva nulitní (nicotný) právní akt ve skutečnosti neexistuje, neboť tu není nic, co by bylo způsobilé se s účinky právní moci dotknout právní sféry fyzické nebo právnické osoby. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat, neboť mu nesvědčí presumpce správnosti. Nicotný akt nelze měnit, proto je nicotností automaticky stiženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Naopak dílčí nedostatky správního aktu v žádném případě nemohou způsobit jeho nicotnost. Prohlášení nicotnosti má deklaratorní charakter (srov. Staša, J., Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. C.H.Beck, Praha, 2009, strana 164-168). Chybějící zákonné náležitosti správního aktu mohou tedy vyvolávat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby tento správní akt respektovali (vizte rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2003, č. j. 2 Afs 12/2003 - 216, publikovaný pod č. 212/2004 Sb. NSS).

Náležitosti rozhodnutí jsou stanoveny v ustanovení § 68 (obsahové náležitosti) a v ustanovení § 69 (formální náležitosti) správního řádu. Předmětné Oznámení o odložení věci obsahuje výrokovou část i odůvodnění, byť tyto části nejsou nijak formálně odděleny. Žalovaný nejprve žalobkyni oznamuje, že v souladu s ustanovením § 17 odst.5 zákona o svobodném přístupu k informacím odkládá její žádost o poskytnutí informací, týkajících se uzavíraných smluv. Následně pak žalobkyni sděluje, že důvodem odložení je neuhrazení nákladů, požadovaných podle ustanovení § 17 odst.1 citovaného zákona ve lhůtě, stanovené v ustanovení § 17 odst.5 citovaného zákona. V Oznámení naopak absentuje poučení o opravných prostředcích. Tuto situaci však předpokládá ustanovení § 54 správního řádu, které stanoví, že pokud účastník řízení v důsledku toho, že nebyl poučen vůbec, podal opravný prostředek po lhůtě, má se za to, že jej podal včas, jestliže tak učinil nejpozději do tří měsíců ode dne oznámení rozhodnutí. Co se týče formálních náležitostí, předmětný akt není označen jako „rozhodnutí“, nýbrž je označen jako „odložení žádosti“ či „vyrozumění“. Ostatní zákonem požadované formální náležitosti však splňuje, když obsahuje dostatečně určité označení adresáta, označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední osoby. Nepřítomnost označení, že se jedná o rozhodnutí, je nepochybně vadou přezkoumávaného Oznámení, při splnění všech ostatních náležitostí, kladených na správní rozhodnutí, však nedosahuje takové intenzity, aby o tomto aktu vůbec nebylo možno hovořit jako o rozhodnutí a aby nebylo po nikom možné spravedlivě chtít, aby se podle tohoto aktu choval. Jak soud již výše uvedl, tento následek nemá podle konstantní judikatury ani nepřítomnost poučení. V daném případě nemůže být dle názoru soudu vzhledem k obsahu a formálním náležitostem předmětného Oznámení pochyb o tom, že se o správní rozhodnutí jedná, byť nedostojí všem zákonným požadavkům.

V této souvislosti soud připomíná ustálenou judikaturu správních soudů i Ústavního soudu, podle níž pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Ústavní soud tak již ve svém usnesení ze dne 6.1.1997 ve věci sp. zn. III. ÚS 16/96, dostupném z www.concourt.cz, konstatoval: „Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby.“ Pojem „rozhodnutí“ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt, vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.

Na podporu svého závěru soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.8.2007, č.j. 2Ans 7/2006 – 148, v němž uvedený soud posuzoval obdobnou situaci: Správní orgán (Český telekomunikační úřad) se domníval, že není povinen vydat rozhodnutí v určité procesní formě, a namísto něj svůj akt vykonal pouze prostřednictvím dopisu, který byl (dle uvedeného rozsudku) poněkud netradičně členěn, chybělo v něm poučení o opravných prostředcích a otisk úředního razítka, avšak jinak splňoval zákonem stanovené podmínky rozhodnutí. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že uvedené vady nicotnost předmětných správních aktů nezpůsobují: „Vady vyskytnuvší se v napadeném prvoinstančním rozhodnutí nelze tedy považovat za natolik intenzivní, aby mohly založit přímo nicotnost tohoto rozhodnutí. Výše uvedený závěr lze dovodit také z nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 801/02, v němž se Ústavní soud zabýval povahou obdobných správních aktů, kterými stanovil Český telekomunikační úřad prokazatelnou ztrátu z poskytování univerzální služby. Ústavní soud dospěl k závěru, že oba prvoinstanční napadené správní akty mají povahu rozhodnutí, proti kterým lze podat opravný prostředek. Vyslovil-li Ústavní soud závěr, že předmětná rozhodnutí mají povahu rozhodnutí, proti nimž lze podat řádný opravný prostředek, o kterém je povinen dle § 102 odst. 2 zákona o telekomunikacích rozhodnout předseda Českého telekomunikačního úřadu, a to bez ohledu na skutečnost, že byla vydána jako formálně nedokonalá rozhodnutí bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku v domnění, že zde není povinnost vydat rozhodnutí v určité procesní formě, nemohou být současně taková rozhodnutí považována za neexistující, tedy za nicotná.“

Soud tudíž přistoupil k posouzení, zda jsou splněny podmínky řízení pro přezkum tohoto rozhodnutí správního orgánu.

Žaloba je podle ustanovení § 68 písm.a) soudního řádu správního nepřipustná tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.

Žalobkyně uvádí, že proti odložení žádosti pro nezaplacení sdělené části není opravný prostředek přípustný; nijak tedy nepopírá skutečnost, že proti němu opravný prostředek nepodala.

Zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje dva druhy opravných prostředků, a to odvolání a stížnost. Odvolání lze podle ustanovení § 16 tohoto zákona podat proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti, tedy proti rozhodnutí podle ustanovení § 15 téhož zákona. Naproti tomu stížnost má za cíl postihnout jiné způsoby ukončení řízení o žádosti či nečinnost správního orgánu. Žadatel o informaci ji může podat podle ustanovení § 16a odst.1 písm.b) zákona o svobodném přístupu k informacím mimo jiné tehdy, jestliže mu po uplynutí lhůty podle ustanovení § 14 odst.5 písm.d) nebo § 14 odst. 7 téhož zákona nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a zároveň nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byl institut stížnosti zaveden, k ní uvádí: „Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen „stížnost“) je nový institut, který vznikl jednak v souvislosti s odstraněním institutu fikce rozhodnutí, tedy k pokrytí případů, kdy povinný subjekt vůbec v zákonné lhůtě na podanou žádost nereagoval či kdy poskytl pouze část informací (popř. informace, jichž se žadatel nedožadoval) a ke zbytku (obsahu) žádosti se nevyjádřil (tedy nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti). Institut stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace však nepokrývá pouze výše naznačené případy nečinnosti, ale je možno stížnost použít i v případech, v nichž byl sice povinný subjekt činný, ale neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí, ale odkázal na jiná ustanovení tohoto zákona, např. žádost odložil nebo postupoval dle § 6.“

(zvýrazněno zdejším soudem; důvodová zpráva dostupná na www.psp.cz.) Stížnost tak lze podat například v případě, kdy správní orgán žádost odloží podle ustanovení § 14 odst.5 písm.c) zákona o svobodném přístupu k informacím z toho důvodu, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2011, č.j. 6Ans 7/2011 – 94).

Z uvedeného vyplývá, že zákon o svobodném přístupu k informacím zakotvuje opravný prostředek proti každému způsobu vyřízení či nevyřízení žádosti. Nejvyšší správní soud tento závěr výslovně formuloval ve svém rozsudku ze dne 25.11.2011, č.j. 7Ans 5/2011 – 104: „Stížnost na vyřizování žádosti je obecným prostředkem nápravy proti jakémukoliv vyřízení či nevyřízení žádosti o poskytnutí informace s výjimkou vydání rozhodnutí, proti němuž lze brojit odvoláním dle ust. § 16 InfZ.“ Tvrzení žalobkyně, že proti odložení žádosti pro nezaplacení požadované úhrady není přípustný opravný prostředek, tudíž neodpovídá skutečnosti. Žalobkyně své tvrzení podpírá toliko předložením rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 27.1.2012, č.j. MF-19 376/2012/10/288 IK, jímž byla z uvedeného důvodu odložena žádost žalobkyně o poskytnutí informací v jiné věci a v jehož poučení je uvedeno, že proti němu není odvolání přípustné. Skutečnost, že správní orgán v jednom konkrétním případě rozhodl jinak, však nemůže na uvedeném právním názoru soudu nic změnit.

Pro účely nyní posuzované žaloby soud proto shrnuje, že při úvaze o tom, nakolik je nutné sdělení žalovaného správního úřadu ze dne 9.5.2011 a 11.5.2011 považovat za rozhodnutí, která musí splňovat základní náležitosti podle správního řádu, dospěl k závěru, že musí mít podobu usnesení podle správního řádu. Při úvaze o nezbytnosti a nutnosti zformalizovaného výstupu správního úřadu při vyřizování žádosti o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb. v případě, kdy nedojde ze strany žadatele k úhradě částky, kterou povinný subjekt podmínil poskytnutí informace, vycházel Městský soud v Praze zejména z odůvodnění usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.9.2010, č.j. Konf 115/2009 – 34, dostupného na www.nssoud.cz, kde tento soud výslovně uvedl jako správné používání termínu „usnesení o odložení věci“ s tím, že toto usnesení je již napadnutelné žalobou ve správním soudnictví. Jestliže se tedy zvláštní senát NSS přiklonil k názoru, že výstup podle ustanovení § 17 odstavce 5 zákona č. 106/1999 Sb. o odložení žádosti musí mít formalizovanou podobu usnesení, má soud za to, že je nutno vycházet z toho, že proti usnesení – z hlediska formy rozhodnutí podle správního řádu – lze v tomto případě podat opravný prostředek, protože proti usnesení není opravný prostředek přípustný pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví (ustanovení § 76 odstavec 5 správního řádu), což není nyní soudem posuzovaný případ.

Městský soud v Praze proto zastává názor, že o odložení žádosti žalobkyně o informace mělo být v obou posuzovaných případech rozhodnuto vydáním formálního usnesení o odložení žádosti a toto usnesení mělo obsahovat i poučení o možnosti podat opravný prostředek.

Žalobkyně se proti žalobou napadeným rozhodnutím nijak nebránila; o této skutečnosti není spor, neboť žalobkyně sama tvrdí, že proti oběma oznámením (vyrozuměním) není žádný opravný prostředek přípustný. Žalobkyně tak nevyčerpala opravné prostředky, které pro tento případ podle výše uvedeného výkladu soudu zakotvuje zákon o svobodném přístupu k informacím a její žaloba je tudíž nepřipustná. Nepřipustnou žalobu soud podle ustanovení § 46 odst.1 písm.b) soudního řádu správního odmítne.

Soudní řád správní ve svém ustanovení § 46 odst.5 stanoví, že podal-li návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho

rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.

Napadené rozhodnutí poučení vůbec neobsahovalo, proto je na místě postupovat podle citovaného ustanovení obdobně. Žalobkyně podala žalobu proti napadeným rozhodnutím ze dne 9.5.2011 a ze dne 11.5.2011 dne 6.7.2011, není tudíž žádných pochyb o tom, že splnila podmínky ustanovení § 83 odstavce 2 správního řádu pro včasné podání opravného prostředku. Soud proto rozhodl o tom, že její návrh postupuje po právní moci tohoto usnesení Ministerstvu kultury jako orgánu příslušnému k jeho vyřízení.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst.1 soudního řádu správního. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

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 ustanovení § 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 18.října 2012

JUDr. Hana V e b e r o v á ,
předsedkyně senátu