



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Tomášem Langáškem a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **PhDr. H. P.**, zastoupené JUDr. Janou Kašpárkovou, advokátkou, se sídlem Blanická 917/19, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 1, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti, případně o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MK 25831/2011-OLP ze dne 9. 5. 2011 a rozhodnutí č. j. 13229/2011 ze dne 11. 5. 2011, v řízení o kasačních stížnostech žalobkyně a žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 11 A 160/2011 - 74 ze dne 18. 10. 2012,

takto:

- I. Řízení o kasační stížnosti žalobkyně **se zastavuje.**
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 A 160/2011 - 74 ze dne 18. 10. 2012 **se zrušuje ve výroku** ad II. a III. a věc **se** v rozsahu tohoto zrušení **vrací** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně brojí kasační stížností proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo rozhodnuto o její žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, případně o přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2011, č. j. MK 25831/2011-OLP a rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2011, č. j. 13229/2011. Městský soud rozhodl o žalobě žalobkyně ve výroku I. tak, že se žaloba zamítá v části, ve které se žalobkyně domáhala ochrany proti nečinnosti vydáním rozhodnutí o odložení žádosti žalobkyně o informaci ze dne 27. 1. 2011 a ze dne 2. 2. 2011 pro nezaplacení nákladů za poskytnutí informace. Výrokem II. byla žaloba odmítnuta

v části, v níž se žalobkyně domáhala zrušení sdělení Ministerstva kultury ze dne 9. 5. 2011, č. j. MK 25831/2011 OLP a ze dne 11. 5. 2011, č. j. MK-S-6189/2011 a současně bylo rozhodnuto, že věc se v tomto rozsahu postupuje ministru kultury k vydání rozhodnutí o rozkladu. Výrokem III. bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[2] Proti shora označenému rozsudku městského soudu podal kasační stížnost také žalovaný.

[3] Z odůvodnění rozsudku městského soudu vyplývá, že žalobkyně se žalobou domáhala ochrany před nečinností žalovaného, resp. alternativně přezkoumání a zrušení výše označených rozhodnutí žalovaného.

[4] Žalobkyně požádala dne 27. 1. 2011 svou první žádostí u žalovaného o informace. 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 stížnost proti stanovení výše za poskytnutí informace a namítala, že není možno požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání v délce 23 minut, kdy se jedná 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 namítala, že o odložení žádosti je podle judikatury Nejvyššího správního soudu nutno vydat formálně správné rozhodnutí a nikoliv pouze vyrozumění, přestože z hlediska obsahu jde v obou případech o totéž.

[5] Žalobkyně dne 2. 2. 2011 u žalovaného podala druhou žádost o informaci a následně obdržela přípis žalovaného 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, v níž odkázala na své obdobné podání ze dne 11. 2. 2011 týkající se nezákonnosti sazebníku a postupu povinného subjektu, který účtuje náhradu nákladů i za úkony, jež nelze podřadit pod mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Žalovaný následně 7. 3. 2011 žalobkyni doručil rozhodnutí ministra kultury ze dne 3. 3. 2011, kterým výši úhrady potvrdil. Žalobkyně ani v případě této druhé žádosti úhradu neprovedla a následně jí byl doručen žalovaným dne 11. 5. 2011 přípis označení jako odložení žádosti o informaci. I v tomto případě žalobkyně namítala, že podle o odložení žádosti je třeba podle judikatury Nejvyššího správního soudu vydat formálně správné rozhodnutí a nikoliv pouze vyrozumění.

[6] Při ústním jednání u městského soudu dne 18. 10. 2012 žalobkyně s odkazem na písemné vyhotovení žaloby mimo jiné 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, neboť má za to, že vyrozumění nelze považovat za rozhodnutí. Zástupkyně žalovaného při jednání mimo jiné uvedla, že žalobkyně zřejmě zúžila žalobu na žalobu proti nečinnosti.

[7] Městský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je proti odložení žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) přípustná žaloba ve správním soudnictví. Městský soud uvedl, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o vyřízení stížnosti na výši požadované úhrady není rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť teprve rozhodnutí o odložení žádosti podle tohoto speciálního ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím je pod soudní ochranou, obdobně jako při odložení žádosti podle ust. § 43 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“); městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 3 Ads 128/2009 - 71. Pokud je tedy žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví, neboť teprve tímto rozhodnutím bylo do jeho práva zasaženo. Protože by důvodem odložení bylo nezaplacení stanovené úhrady, přezkoumá soud věcně také tuto otázku a v tomto rámci se bude mimo jiné zabývat výší úhrady (rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 - 90).

[8] Městský soud dospěl k závěru, 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 žaloba. S ohledem na to, že městský soud dospěl k závěru, že žalobou napadená sdělení žalovaného lze považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, zároveň neshledal podmínky pro to, aby vyhověl žalobě v části, v níž se žalobkyně domáhala soudní ochrany proti nečinnosti žalovaného, a proto žalobu v této části zamítl jako nedůvodnou s odkazem na ust. § 81 odst. 3 s. ř. s.

[9] Dále se městský soud zabýval žalobou žalobkyně v té části, v níž se eventuálně domáhala přezkoumání a zrušení vyrozumění (resp. rozhodnutí) o odložení žádosti ze dne 9. 5. 2011 a ze dne 11. 5. 2011. Městský soud se nejprve zabýval otázkou případné nicotnosti těchto oznámení a dospěl k závěru, že přes absenci poučení o opravných prostředcích není možné považovat tato rozhodnutí za nicotná. Na podporu svých závěrů odkázal městský soud na usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1997, sp. zn. III. ÚS 16/96, na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2007, č. j. 2 Ans 7/2006 - 148 a na nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 801/02.

[10] Poté městský soud zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení pro přezkum těchto rozhodnutí žalovaného. Městský soud přitom dospěl k závěru, že žalobkyně nepodala proti rozhodnutí o odložení žádosti opravný prostředek. Městský soud dále uvedl, že zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje dva druhy opravných prostředků, a to odvolání a stížnost. Odvolání lze podat podle ust. § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 téhož zákona. Stížnost má naproti tomu za cíl postihnout jiné způsoby ukončení řízení o žádosti či nečinnosti povinného subjektu. Podle ust. § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím ji žadatel může podat mimo jiné tehdy, když mu po uplynutí lhůty podle ust. § 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. Městský soud citoval důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byl institut stížnosti zaveden. Z této důvodové zprávy vyplývá, že institut stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace nepokrývá pouze případy nečinnosti povinného subjektu, ale je možno jej využít i v případech, v nichž byl sice

povinný subjekt činný, ale neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí, ale odkázal na jiná ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, např. žádost odložil nebo postupoval podle § 6 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stížnost tak lze podle názoru městského soudu podat například v případě, že správní orgán žádost odloží podle ust. § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím proto, že se požadované informace nevztahují k jeho působnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 6 Ans 7/2011 - 94). Městský soud též odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 Ans 5/2011 - 104, ze kterého dovodil, že stížnost na vyřizování žádosti je obecným prostředkem nápravy proti jakémukoliv vyřízení či nevyřízení žádosti o poskytnutí informace s výjimkou vydání rozhodnutí, proti kterému lze brojit odvoláním podle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[11] Městský soud dále dospěl k závěru, že rozhodnutí o odložení žádosti má mít formalizovanou podobu usnesení, a to s odkazem na usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009 - 34, kde zvláštní senát uvedl jako správné používání termínu „usnesení o odložení věci“ s tím, že toto usnesení je již napadnutelné žalobou ve správním soudnictví. Proti usnesení lze podat podle ust. § 76 odst. 5 správního řádu opravný prostředek pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví. O odložení žádosti žalobkyně tedy mělo být 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, nevyčerpala proto opravné prostředky, které podle uvedeného výkladu městského soudu poskytuje zákon o svobodném přístupu k informacím, a její žaloba je proto nepřipustná.

[12] Městský soud proto rozhodl výrokem II. o odmítnutí žaloby žalobkyně podle ust. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a zároveň rozhodl o postoupení věci Ministerstvu kultury jako orgánu příslušnému k jejímu vyřízení podle § 46 odst. 5 s. ř. s.

II. Kasační stížnost žalobkyně a žalovaného

[13] Proti tomuto rozsudku městského soudu brojila žalobkyně blanketní kasační stížností.

[14] Žalovaný též podal kasační stížnost, kterou doplnil podáním ze dne 23. 11. 2012. Žalovaný napadl rozsudek městského soudu ve výroku II., kterým byla žaloba žalobkyně odmítnuta a věc v daném rozsahu postoupena ministru kultury k vydání rozhodnutí o rozkladu. Žalovaný ve své kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (konkrétně pro nesprávné posouzení právní otázky v řízení před městským soudem) a z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (konkrétně pro zmatečnost řízení spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení. Dále žalovaný uvedl stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (konkrétně nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí).

[15] Žalovaný namítá, že při jednání ve věci upozornil na nesrovnalost ohledně podané žaloby, neboť ze soudního spisu bylo zřejmé, že žalobkyně zaplatila soudní poplatek ve výši 1000 Kč, který odpovídá poplatkové povinnosti při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Je tedy zřejmé, že žalobkyně nesplnila poplatkovou povinnost vůči podání

žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť výše poplatku podle tehdy platného sazebníku byla 2000 Kč. Žalobkyně v reakci na tuto námitku žalovaného uvedla, že vychází z toho, že se jedná o žalobu proti nečinnosti, neboť má za to, že vyrozumění o odložení žádosti nelze považovat za rozhodnutí. Žalobkyně se v dalších vyjádřeních omezila na argumentaci stran skutečností vztahujících se k žalobkyní tvrzené nečinnosti správního orgánu a stran eventuálního žalobního návrhu na zrušení sdělení žalovaného ze dne 9. 5. 2011, č. j. MK 25831/2011 OLP a ze dne 11. 5. 2011, č. j. MK-S 6189/2011, výslovně uvedla, že k tomuto se nebude vyjadřovat. Žalovaný proto při jednání uvedl, že žalobkyně zjevně zúžila žalobu na žalobu proti nečinnosti a omezil se ve svých dalších ústních vyjádřeních pouze na tvrzení o skutečnostech relevantních pro rozhodnutí soudu o žalobě proti nečinnosti. V této souvislosti odkazuje žalovaný na protokol z jednání ze dne 18. 10. 2012 a na odůvodnění napadeného rozsudku, na jehož str. 5 jsou vyjádření žalobkyně a žalovaného rovněž reflektována.

[16] Žalovaný tak má za to, že soud překročil výrokem II. kasační stížností napadeného rozsudku žalobní návrh žalobkyně v rozporu s ust. § 153 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s ust. § 64 s. ř. s. Soud měl podle názoru žalovaného rozhodnout, že z důvodu částečného zpětvzetí žaloby, ke kterému došlo při jednání, se řízení o žalobě v rozsahu zpětvzetí žaloby zastavuje.

[17] Pro případ, že by Nejvyšší správní soud neshledal uvedenou kasační námitku ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. důvodnou, namítá žalovaný rovněž stížnostní důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., jak je výše uvedeno.

[18] Podle názoru žalovaného není z rozsudku patrné, jak městský soud dospěl k závěru, že sdělení žalovaného o odložení žádosti musí obsahovat náležitosti rozhodnutí podle správního řádu. Žalovaný namítá, že řízení o žádostech o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je zvláštním typem řízení, u kterého zákonodárce akcentoval neformálnost a rychlost postupů povinných subjektů. Z tohoto důvodu zákonodárce odlišil řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím od formalizovaného řízení upraveného správním řádem. Ust. § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím předpokládá pouze omezenou subsidiární aplikaci správního řádu, když stanoví taxativní výčet případů, ve kterých se ustanovení správního řádu užijí, pokud zákon o svobodném přístupu k informacím nestanoví jinak. Ustanovení správního řádu se při splnění této podmínky použijí pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pro odvolací řízení a v řízení o stížnosti pak pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení. Dále se při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ohraně proti nečinnosti a ust. § 178. Aplikaci jiných ustanovení správního řádu citovaný zákon zapovídá, když výslovně uvádí, že v ostatním se správní řád nepoužije. Ustanovení správního řádu tak nelze na postup podle ust. § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím aplikovat a žalovanému proto není zřejmé, na základě kterého zákonného ustanovení soud dovodil, že odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím musí mít podobu usnesení obsahujícího náležitosti správního rozhodnutí podle ust. § 68 a 69 správního řádu. Žalovaný s odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky dovozuje, že nebyl povinen ani oprávněn odložit žádosti žalobkyně formou usnesení podle správního řádu. Žalovaný rovněž zdůrazňuje, že gramatický výklad

právních norem je vždy třeba použít jako první a rozhodující (odkaz na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. 32 Odo 765/2004).

[19] Přitom k odůvodnění žalovaným odmítané interpretace soudu nepostačí ani odkaz na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 - 90. Rozšířený senát v tomto rozhodnutí vyslovil, že na rozhodnutí o odložení žádosti je třeba nahlížet jako na rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., nevyslovil však, že by se jednalo rovněž o rozhodnutí, které musí splňovat náležitosti podle ust. § 68 a 69 správního řádu. Rozhodnutí o formě odložení žádosti nepojednává, a to ani, když rozšířený senát uzavírá: *„Není-li ale informace poskytnuta a žádost o poskytnutí je odložena, byť jen pro nezaplacení úhrady, přezkoumá zákonnost takového odložení správní soud obvyklou cestou.“* Žalovaný dále zdůrazňuje materiální pojmání rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je podle jeho názoru akcentováno také citovaným rozhodnutím rozšířeného senátu.

[20] Ust. § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví, že *„pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezplatí, povinný subjekt žádost odloží“*. Zákon tedy nevyžaduje provedení úkonu odložení žádosti v žádné specifické formě, tj. nestanoví ani povinnost povinného subjektu odložit žádost formou rozhodnutí. Pokud by snad zákonodárce trval na řešení dané věci toliko formou správního rozhodnutí, jistě by tento požadavek promítl do textu citovaného ustanovení, stejně jako to učinil při stanovení povinnosti vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 či rozhodnutí o stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. S ohledem na účinné znění zákona a výslovné vyloučení aplikace ustanovení správního řádu ust. § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím tak podle názoru žalovaného nelze usuzovat na povinnost oznamovat odložení žádosti formou usnesení.

[21] Žalovaný též neshledal, že by zvláštní senát v usnesení ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009 - 34 výslovně uvedl jako správné používání termínu „usnesení o odložení věci“, pročez z usnesení cituje: *„Podle § 17 odst. 5 informačního zákona pokud žadatel stanovenou částku do 60 dnů nezplatí, povinný subjekt žádost odloží. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 3. 2010, č. j. 3 Ads 128/2009 - 71 správně vyslovil, že usnesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004 (respektive rozhodnutí o odvolání proti němu) je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a žaloba proti němu je přípustná. Pokud je tedy žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví.“* Podle názoru žalovaného je z výše uvedeného zřejmé, že zvláštní senát termín „usnesení“ používá pouze v případě usnesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu v souvislosti s odkazem na judikát, podle kterého lze proti odložení věci brojit žalobou ve správním soudnictví. Není však pravdou, že by zvláštní senát použil termín usnesení o odložení věci podle ust. § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Termín „usnesení o doložení věci podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím“ se objevuje toliko v textu právní věty citovaného usnesení zvláštního senátu, což však z hlediska právní argumentace nemůže být relevantní, neboť je třeba argumentovat samotným usnesením, nikoliv následně (podle názoru žalovaného chybně) vytvořenou právní větou.

[22] Dále žalovaný brojí proti závěru městského soudu, že proti usnesení o odložení žádosti pro neuhrazení požadované úhrady je možno podat opravný prostředek, byť soud

v napadeném rozsudku (str. 10) vzhledem k výše uvedenému usnesení vyslovil, že „toto usnesení je již napadnutelné žalobou ve správním soudnictví“.

[23] Pokud soud v napadeném rozsudku uvedl, 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 odst. 5 správního řádu)*“, pak žalovaný připomíná, že ust. § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím výslovně zapovídá aplikaci ustanovení správního řádu pro odložení žádosti podle ust. § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, proto v této souvislosti nelze podle názoru žalovaného odkazovat na ust. § 76 odst. 5 správního řádu.

[24] Ust. § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím nestanoví povinnost povinného subjektu odkládat žádost o informace ve formalizované podobě. Žalovaný dovozuje, že byť oznámil žalobkyni odložení jejích žádostí neformálními příписy, není podle žalovaného v daném případě úkon odložení žádosti formalizovaným úkonem, není třeba jej odůvodnit, ani o něm žadatele vyrozumívát (na rozdíl od odložení žádosti podle ust. § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, kde zákon výslovně stanoví povinnost odůvodnění tohoto odložení a jeho sdělení žadateli). Podle názoru žalovaného by odložení žádosti stačilo pouze poznamenat do spisu, neboť žadateli o informace je známo, že pokud nezaplatil úhradu pro poskytnutí informace, jež byla vyčíslena podle ust. § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a tato skutečnost byla žadateli písemně oznámena podle odst. 3 tohoto zákona, povinný subjekt po 60 dnech jeho žádost podle ust. § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím odloží.

[25] Žalovaný dále považuje rozsudek soudu nesrozumitelný v části pojednávající o opravných prostředcích proti rozhodnutí o odložení žádosti podle ust. § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný nesouhlasí se závěrem soudu, že zákona o svobodném přístupu k informacím zakotvuje prostředek proti každému způsobu vyřízení či nevyřízení žádosti. Nesrozumitelnost žalovaný shledává v tom, že soud pojednává o stížnostech jako opravných prostředcích, které lze uplatnit v jiných případech, než je napadení rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Následně však odkazuje na ust. § 76 odst. 5 správního řádu, které pojednává o odvolání proti usnesení podle správního řádu a je pro řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím neaplikovatelné, a ve výroku II. napadeného rozsudku soud postupuje věc ministru kultury k vydání rozhodnutí o rozkladu. Z odůvodnění napadeného rozsudku však není zřejmé, zda má být podle názoru soudu opravným prostředkem proti odložení žádosti při nezaplacení úhrady stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, či odvolání (resp. rozklad).

[26] Žalovaný zdůrazňuje, že řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím je řízením zvláštním, odlišným od řízení podle správního řádu. Zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje zvláštní úpravu opravných prostředků, když v řízeních o nich umožňuje aplikaci ustanovení správního řádu jen v taxativně vymezených případech. Z ust. § 16 citovaného zákona vyplývá, že odvolání, resp. rozklad, lze podat pouze proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace. V případě odložení žádosti ve smyslu ust. § 17 odst. 5 tak nelze odvolání, resp. rozklad, uplatnit.

[27] Podle názoru žalovaného ust. § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje taxativní výčet případů, kdy může žadatel podat proti postupu povinného subjektu stížnost. Z tohoto ustanovení ve spojení s ust. § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, které upravuje lhůtu pro podání stížnosti a okamžik, od kterého lhůta běží, nevyplývá možnost podání stížnosti proti postupu povinného subjektu podle § 17 odst. 5 citovaného zákona. Pokud by soud zvažoval aplikaci ust. § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, nebylo by možné s ohledem na lhůtu 60 dní podat stížnost ve lhůtě stanovené zákonem, neboť je zjevné, že ust. § 16a odst. 3 citovaného zákona (zejm. ust. § 16a odst. 3 písm. b) stanoví třicetidenní lhůtu od uplynutí lhůty pro poskytnutí informace) nepředpokládá podání stížnosti proti odložení žádosti pro neuhrazení úhrady za poskytnutí informace – na rozdíl od možnosti podat stížnost proti odložení žádosti podle ust. § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím či proti výši úhrady oznámené podle ust. § 17 odst. 3 citovaného zákona, na něž je v ust. § 16a odst. 3 výslovně odkazováno.

[28] Žalovaný dále namítá, že uplatnění stížnosti proti postupu povinného subjektu podle ust. § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím by postrádalo význam. Citované ustanovení jasně stanoví, že pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží. Pokud byla žadateli prokazatelně doručena výzva k úhradě nákladů ve smyslu ust. § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím s poučením o odložení žádosti v případě neuhrazení požadované částky ve lhůtě 60 dnů a žadatel přesto tuto částku neuhradil, povinný subjekt nemá jinou možnost, než žádost o informace odložit. Nadřízený orgán by v rozhodnutí o případné stížnosti proti postupu povinného subjektu nemohl konstatovat nic jiného, než že žadatel ve lhůtě 60 dnů úhradu podle příslušné výzvy nezaplatil, proto povinný subjekt žádost o informace odložil. Nadřízený orgán povinného subjektu by nemohl posuzovat výši povinným subjektem stanovené úhrady, neboť k danému účelu slouží institut stížnosti podle ust. § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím. Navíc pokud by žadatel stížnost proti výši úhrady uplatnil před odložením žádosti, existovala by překážka věci rozhodnuté.

[29] Žalovaný nesouhlasí s výkladem městského soudu umožňujícím brojit proti usnesení o odložení žádosti opravným prostředkem u nadřízeného orgánu povinného subjektu. Tento výklad považuje žalovaný za jdoucí proti účelu a smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť řízení podle tohoto zákona bylo zamýšleno jako řízení zásadně neformální povahy. Žalovaný dále zdůrazňuje, že výklad přijatý městským soudem by znamenal nadbytečné dvojí rozhodování ministryně kultury v dané věci. Tento postup by navíc nijak nepřispěl k ochraně žadatelů o informace, neboť nadřízený orgán by neměl jinou možnost, než potvrdit, že žadatel nezaplatil. Na druhé straně by takový postup nadměrně zatěžoval povinné subjekty (žalovaný akcentuje fakt, že k rozhodnutí ministryně kultury je třeba návrhu rozkladové komise vzešlého z jejího předchozího jednání).

[30] Žalovaný závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že kasační stížností napadený rozsudek městského soudu se ve výroku II. zrušuje a řízení se v tomto rozsahu zastavuje, eventuálně že se kasační stížností napadený rozsudek městského soudu ve výroku II. zrušuje a věc se v tomto rozsahu vrací městskému soudu k dalšímu řízení.

[31] Žalobkyně se ke kasační stížnosti žalovaného vyjádřila podáním ze dne 13. 3. 2013. Žalobkyně nesouhlasí s názorem žalovaného, že žaloba byla částečně vzata zpět, podle jejího názoru tato skutečnost ze spisu nijak nevyplývá. Zároveň popírá, že by došlo k nesrovnalosti s úhradou soudního poplatku, a to s odkazem na ust. § 6a odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Námitce zmatečnosti žalobkyně přisvědčuje pouze v tom, že městský soud nerozhodl o třetím z navrhovaných petitů, který směřuje k meritornímu posouzení odepření ústavního práva na informace.

[32] Žalobkyně se ztotožnila s námitkami žalovaného týkajícími se neexistence opravného prostředku proti usnesení o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Proto považuje návrh žalovaného na zrušení rozsudku městského soudu ve výroku II. a vrácení městskému soudu k dalšímu řízení za důvodný.

[33] Žalobkyně též upozorňuje na to, že podle jejího názoru by Nejvyšší správní soud měl posoudit věc nad rámec rozsahu kasační stížnosti ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. Městský soud totiž zcela pominul otázku přípustnosti žaloby proti nečinnosti z hlediska vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti (srov. § 79 odst. 1 s. ř. s.). Žalobkyně upozorňuje na doplnění žaloby ze dne 16. 12. 2011, ve kterém uvedla, že se domáhala odstranění nečinnosti návrhem na přijetí opatření proti nečinnosti ze dne 27. 11. 2011. Žalobkyně dovozuje závislost výroku I. rozsudku městského soudu na výroku II., který byl napaden kasační stížností žalovaného.

[34] Žalobkyně dále upozorňuje, že ve smyslu ust. § 109 odst. 4 s. ř. s. by měl Nejvyšší správní soud přihlédnout k tomu, že městský soud nerozhodl o eventuálním petitu ve znění: *„Žalovaný je povinen odstranit nezákonný pokyn spočívající – v požadavku zaplacení 110,- Kč za poskytnutí informace, vyžádané žalobkyní dne 27. 1. 2011, jak tuto výši úhrady stanovil svým přípisem č. j. MK 9439/2011 OLP ze dne 11. 2. 2011 a potvrdil rozhodnutím č. j. 11803/2011 ze dne 23. 2. 2011 – v požadavku na zaplacení 660,- Kč za poskytnutí informace, vyžádané žalobkyní dne 2. 2. 2011, jak tuto výši úhrady stanovil svým přípisem č. j. MK-S 1688/2011 ze dne 15. 2. 2011 a potvrdil rozhodnutím č. j. 13229/2011 ze dne 3. 3. 2011, a to tak, že žalobkyni žádané informace poskytne ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku bezúplatně.“*

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[35] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti žalobkyně a žalovaného a konstatoval, že obě kasační stížnosti byly podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a jsou podány osobami oprávněnými, neboť žalobkyně i žalovaný byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Za žalovaného v řízení o kasační stížnosti jedná zaměstnanec mající vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované zvláštními právními předpisy pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[36] Nejvyšší správní soud rozhodl o žádosti žalobkyně o osvobození od soudních poplatků usnesením ze dne 13. 12. 2012, č. j. 6 Ans 16/2012 – 35 tak, že návrh žalobkyně

na osvobození od soudních poplatků zamítl a současně vyzval žalobkyni k zaplacení soudního poplatku a doložení zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně následně soudu sdělila, že úhradu soudního poplatku ve výši 5 000 Kč nemůže provést pro nedostatek finančních prostředků a dále uvedla, že soud má řízení zastavit, aby mohla ve věci podat ústavní stížnost. Jelikož žalobkyně ve lhůtě stanovené výše označeným usnesením Nejvyššího správního soudu nezaplatila soudní poplatek a výslovně uvedla, že úhradu soudního poplatku neprovede, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti žalobkyně zastavil (podle ust. § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve spojení s ust. § 47 písm. c) s. ř. s. a § 120 s. ř. s.), jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku.

[37] Poté se Nejvyšší správní soud zabýval kasační stížností žalovaného.

[38] K námitce žalovaného směřující na stížnostní důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (tedy zmatečnost řízení před městským soudem) Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že podle ust. § 6a odst. 1 zákona o soudních poplatcích se u alternativních či eventuálních žalobních návrhů stanoví výše soudního poplatku podle návrhu, který byl uveden jako první v pořadí. Přitom jako první v pořadí byl uveden v žalobě návrh odpovídající žalobě proti nečinnosti správního orgánu, kterému v době podání žaloby podle ust. § 14a odst. 2 bod 2 písm. d) sazebníku soudních poplatků, jenž je přílohou zákona o soudních poplatcích, odpovídala poplatková povinnost ve výši 1000 Kč.

[39] Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor žalovaného, že žalobkyně při jednání zúžila svou žalobu k městskému soudu pouze na žalobu proti nečinnosti. V protokolu z jednání před městským soudem se uvádí, že *„Žalobkyně s odkazem na písemné vyhotovení žaloby uvádí, že soud nedal najevo, zda jde o žalobu na nečinnost či žalobu na přezkum. Vychází z toho, že jde o žalobu na nečinnost jako priorit, protože má za to, že vyrozumění nelze považovat za rozhodnutí.“* Dále se pak žalobkyně věnovala argumentaci směřující k nečinnosti žalovaného. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však z tohoto vyjádření žalobkyně nelze dovodit výslovný projev vůle směřující k částečnému zpětvzetí žaloby. Žalobkyně pouze uvedla, že žaloba na nečinnost je podle jejího názoru prioritní, což odpovídá i pořadí alternativních žalobních návrhů uvedených v žalobě, když žalobní návrh odpovídající žalobě na nečinnost je uveden jako první. Ani z vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti žalovaného nevyplývá, že by žalobkyně měla v úmyslu vzít při jednání před městským soudem svou žalobu zčásti zpět.

[40] Nejvyšší správní soud považuje rovněž za vhodné se na tomto místě vyjádřit k upozornění žalobkyně na vadu řízení ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s., která podle názoru žalobkyně mohla vést k nezákonnosti rozsudku napadeného kasační stížností. Žalobkyní uváděný petit, o kterém nebylo podle jejího názoru městským soudem rozhodnuto, zněl takto: *„Žalovaný je povinen odstranit nezákonný pokyn spočívající*

– v požadavku zaplacení 110 Kč za poskytnutí informace, vyžádané žalobkyní dne 27. 1. 2011, jak tuto výši úhrady stanovil svým přípisem č. j. MK 9439/2011 OLP ze dne 11. 2. 2011 a potvrdil rozhodnutím č. j. 11803/2011 ze dne 23. 2. 2011

– v požadavku na zaplacení 660,- Kč za poskytnutí informace, vyžádané žalobkyní dne 2. 2. 2011, jak tuto výši úhrady stanovil svým přípisem č. j. MK-S 1688/2011 ze dne 15. 2. 2011 a potvrdil rozhodnutím č. j. 13229/2011 ze dne 3. 3. 2011,

a to tak, že žalobkyni žádané informace poskytne ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku bezúplatně.“

[41] Z usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009 – 34, které také zmiňoval městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí, vyplývá, že: „*Pokud je tedy žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví. Protože by důvodem odložení bylo nezaplacení, přezkoumá ovšem správní soud věcně také tuto otázku, v rámci které se bude mimo jiné zabývat výší úhrady. Tím bude zajištěna nejen ochrana žadatele, ale povinný subjekt nebude mít prostor k zneužívání oznámení o úhradě k tomu, aby neposkytnul požadované informace.*“ Z uvedené judikatury je tedy zjevné, že pokud žadatel o informaci podá žalobu proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, přezkoumává soud také výši úhrady, která byla povinným subjektem po žadateli požadována. Výše citovaným žalobním návrhem se žalobkyně domáhala přezkoumání výše úhrady stanovené jí žalovaným podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím. Toto přezkoumání by tedy městský soud prováděl při přezkoumání rozhodnutí žalovaného o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, jejichž přezkumu se žalobkyně domáhala petitěm označeným v žalobě jako „Alt. 1“. Lze tak říci, že městský soud výrokem II. svého rozsudku rozhodl zároveň i o žalobním návrhu, na který žalobkyně Nejvyšší správní soud upozorňovala ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného.

[42] Městský soud však k meritornímu přezkumu žalobou napadených rozhodnutí podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím vůbec nepřistoupil, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelka nevyčerpala všechny opravné prostředky, které podle názoru městského soudu žalobkyni poskytuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se tak nemůže jednat o procesní pochybení, které by mohlo vést k nezákonnosti rozhodnutí o věci samé.

[43] K upozornění žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti, že se městský soud nezabýval splněním podmínky vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti stanovené § 79 odst. 1 s. ř. s., Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí vyložil, proč žalovaný nečinný nebyl, resp. že již došlo k vydání rozhodnutí v materiálním smyslu, a proto žalobu zamítl v části, v níž se žalobkyně domáhala ochrany proti nečinnosti. Případné pochybení městského soudu by tak nemohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí městského soudu ve věci samé (zamítnutí této části žaloby) ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud neshledal ani žalobkyní dovozovanou závislost výroku I. a II. kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu. Výrokem I. rozsudku městského soudu byla zamítnuta žaloba proti nečinnosti, kterou se stěžovatelka domáhala vydání formálně správného rozhodnutí žalovaného, neboť městský soud dospěl k závěru, že žalovaným bylo vydáno rozhodnutí v materiálním smyslu. Výrokem II. rozsudku městského soudu bylo rozhodnuto o odmítnutí žaloby v části směřující k meritornímu přezkoumání těchto rozhodnutí pro nevyčerpání opravných prostředků v řízení před žalovaným. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak oba výroky nelze hodnotit jako závislé, neboť prvním z nich bylo rozhodnuto o žalobě proti nečinnosti a druhým z nich bylo rozhodnuto o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž tyto žaloby jsou upraveny s. ř. s. rozdílně a s jinými procesními podmínkami. Tyto dva výroky se nejví jako závislé ani z hmotněprávního hlediska.

[44] Pro rozhodnutí ve věci je třeba dále zodpovědět dvě zásadní otázky: otázku formy rozhodnutí o odložení žádosti podle ust. § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím a otázku, zda je proti tomuto rozhodnutí přípustný opravný prostředek.

[45] Podle názoru Nejvyššího správního lze z úpravy postupu při poskytování informací provedené zákonem o svobodném přístupu k informacím dovodit, že zákonodárce neměl v úmyslu podrobit poskytování informací podle tohoto zákona obecné úpravě správního řízení tak, jak je provedena správním řádem. Zákonodárce připustil v ust. § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím aplikaci správního řádu obecně pouze v části, ve které správní řád upravuje základní zásady činnosti správních orgánů, prostředky ochrany proti nečinnosti a ustanovení § 178 správního řádu definující nadřízený orgán. Ust. § 14 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím pak stanoví, že o postupu při poskytování informace se pořídí záznam. Podle ust. § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím se dále ustanovení správního řádu použijí pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pro odvolací řízení a v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení. Zákon o svobodném přístupu k informacím též zakotvuje svébytné opravné prostředky (odvolání a stížnost) zajišťující ochranu žadatele před nesprávným postupem povinného subjektu, případně před obstrukcí ze strany povinného subjektu. Informace má být primárně poskytnuta povinným subjektem v poměrně krátké lhůtě 15 dnů (srov. ust. § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím). Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze z tohoto legislativního řešení dovodit, že záměrem zákonodárce bylo stanovit pro poskytování informací podle citovaného zákona procesní postup, který by byl pružnější a rychlejší než postup v klasickém správním řízení a který by zároveň poskytl žadateli o informace dostatečnou ochranu jeho práva na informace proti případným obstrukcím povinného subjektu. Proces rozhodování o žádosti o informace je tedy méně formální než klasické správní řízení, což se projevuje např. možností podat žádost i ústně (§ 13 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím), možnost poskytnutí informace na elektronickou adresu pro doručování (§ 14 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím), možnost ústního podání stížnosti (§ 16a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[46] Na druhou stranu je však podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba respektovat úmysl zákonodárce chránit žadatelovo právo na informace. Zde Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že z výše citované judikatury vyplývá, že rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy rozhodnutím, proti kterému může žadatel o informace brojit žalobou ve správním soudnictví. V rámci tohoto soudního řízení má být také žadateli o informace poskytnuta možnost soudního přezkumu ve vztahu k výši požadované úhrady (srov. bod 41 odůvodnění).

[47] I když tedy zákon o svobodném přístupu k informacím výslovně nestanoví takovou povinnost, z logiky věci podle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li žadatel mít možnost bránit se proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím (a zároveň i proti výši stanovené úhrady), musí být povinným subjektem prokazatelně vyzooměn o tom, že došlo k odložení jeho žádosti. Byť tedy Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným v tom ohledu, že ze zákona o svobodném přístupu k informacím nelze dovodit, že by rozhodnutí o odložení žádosti mělo mít formu a náležitosti usnesení podle správního řádu, zároveň dovozuje, že žadatel o

informaci musí být povinným subjektem o odložení své žádosti prokazatelným způsobem vyrozuměn. Zde Nejvyšší správní soud poukazuje na analogickou situaci, která je výslovně upravena správním řádem: podle § 76 odst. 3 správního řádu se účastníci i v případě vydání usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, o vydání takového rozhodnutí vhodným způsobem vyrozumí. Takový postup ostatně odpovídá i obecným principům dobré správy – srov. čl. 18 odst. 2 Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů Rady Evropy členským zemím o dobré veřejné správě, který zní: „*Ti, kteří jsou individuálními rozhodnutími ovlivněni, budou o nich osobně informováni, s výjimkou výjimečných okolností, kdy jsou možné pouze obecné metody oznámení.*“

[48] Pokud se jedná o závěry vyplývající z usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009 – 34, konstatuje Nejvyšší správní soud, že v odůvodnění tohoto rozhodnutí skutečně není výslovně uvedeno, že by k odložení žádosti mělo dojít formou usnesení podle správního řádu. Tento závěr lze dovodit pouze z právní věty tohoto rozhodnutí, která zní: „*Jestliže žadatel o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nezaplatí částku, kterou správní orgán podmínil poskytnutí informace (§ 17 odst. 5 tohoto zákona), a správní orgán žádost odloží, je možno toto usnesení o odložení věci napadnout žalobou ve správním soudnictví.*“. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že za této situace je třeba vycházet z textu odůvodnění rozhodnutí zvláštního senátu, nikoliv z formulace právní věty, kterou je nutno vnímat právě v kontextu odůvodnění citovaného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 2 As 57/2008 - 84, publ. pod č. 1722/2008 Sb. NSS, z něhož se podává, že „*Takzvaná právní věta, tedy shrnutí právního názoru obsaženého v rozhodnutí soudu vytvořené pro účely publikace ve sbírce soudních rozhodnutí, nepředstavuje obecně platné pravidlo schopné samostatné existence, nýbrž je třeba ji vnímat jednak v kontextu právní normy, kterou má vykládat, a jednak v kontextu skutkových a právních okolností rozhodnutí, z něž pochází...*“

[49] Nejvyšší správní soud tedy se žalovaným souhlasí v tom ohledu, že rozhodnutí o odložení žádosti o informace podle ust. § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím nemusí být vydáno formou usnesení podle správního řádu a je možné samotné rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím pouze poznamenat do spisu; zároveň však zdůrazňuje, že žadatel musí být o vydání tohoto rozhodnutí povinným subjektem prokazatelným způsobem vyrozuměn, aby mohl efektivně využít svého práva na soudní ochranu podáním žaloby ve správním soudnictví. Za dostačující pak lze považovat i neformální písemné sdělení o odložení žádosti o informace pro nezaplacení požadované úhrady tak, jak bylo žalovaným provedeno v projednávané věci. Nejvyšší správní soud zároveň připomíná, že má-li být následně rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím přezkoumáváno soudem ve správním soudnictví, pak je také třeba, aby rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím bylo alespoň stručně zdůvodněno, jinak by bylo třeba je považovat za nepřezkoumatelné.

[50] Druhou zásadní právní otázkou je, zda je proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím přípustný opravný prostředek. Z odůvodnění rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností vyplývá, že městský soud dospěl k závěru, že opravný prostředek proti tomuto způsobu vyřízení

žádosti přípustný je a že tímto opravným prostředkem je stížnost ve smyslu ust. § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. (Formulaci, že se „*věc postupuje ministru kultury k vydání rozhodnutí o rozkladu*“ uvedenou ve výroku II. rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností, považuje Nejvyšší správní soud s ohledem na obsah odůvodnění uvedeného rozsudku pouze za chybu v psaní.) S tímto závěrem městského soudu se však Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[51] Nejvyšší správní soud nejprve poukazuje na svůj rozsudek ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14, ze kterého se podává: „*Důvod podle písmene b) je vyloučen (tedy důvod podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím – pozn. NSS), protože vyžaduje uplynutí lhůty pro poskytnutí informace. Podle § 17 odst. 5 informačního zákona je poskytnutí informace podmíněno úhradou nákladů. Tuto podmínku je třeba vyložit v tom smyslu, že uplatněním požadavku na úhradu nákladů přestává běžet lhůta k poskytnutí informací. Při volbě opačného výkladu by totiž mohlo dojít k situaci, kdy povinný subjekt musí informaci poskytnout ještě před tím, než mu jsou náklady uhrazeny. Jelikož lhůta nemůže běžet, nemůže ani uplynout – není tak naplněn předpoklad důvodu podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona.*“ Z citované judikatury je tak patrné, že v případě odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, není možno využít jako opravný prostředek stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

[52] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřipadá v úvahu ani jiný důvod pro podání stížnosti z důvodů taxativně stanovených ust. § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť důvod stížnosti definovaný písm. a) citovaného ustanovení svědčí žadateli pouze při vyřízení žádosti postupem podle § 6 citovaného zákona, důvod podle písm. c) citovaného ustanovení svědčí žadateli v případě, že informace byla poskytnuta částečně, aniž bylo rozhodnuto o odmítnutí zbytku žádosti a důvod podle písm. d) směřuje proti výši úhrady sdělené povinným subjektem podle § 17 odst. 3 citovaného zákona nebo s výši odměny podle § 14a odst. 2 citovaného zákona. V případě odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím též nelze využít jako opravného prostředku odvolání, neboť tento opravný prostředek přísluší žadateli pouze proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti (srov. § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Vzhledem k výše zmíněné omezené aplikovatelnosti správního řádu na postup při vyřizování žádostí o informace (srov. bod 45 odůvodnění), nelze uvažovat ani o použití opravných prostředků podle správního řádu. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že proti rozhodnutí o odložení žádosti podle ust. § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím je možno se bránit přímo žalobou ve správním soudnictví. Tento závěr ostatně odpovídá i stanovisku vyjádřenému v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 – 90, neboť ani toto rozhodnutí nedovozovalo, že by byl proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím přípustný jiný opravný prostředek než žaloba ve správním soudnictví. Totéž lze konstatovat o rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009 – 34.

[53] V rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 Ans 5/2011 – 104, o který se opíral městský soud, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*Stížnost na vyřizování žádosti je obecným prostředkem nápravy proti jakémukoli vyřízení či nevyřízení žádosti o poskytnutí informace s výjimkou vydání rozhodnutí, proti němuž lze brojit odvoláním dle ust. § 16 InfZ. Má kombinovaný*

charakter prostředku nápravy proti nečinnosti [není-li žádost zcela nebo částečně vůbec vyřízena – odst. 1 písm. c)] a zároveň opravného prostředku proti úkonům, které lze považovat za vyřízení stížnosti – proti odkazu na zveřejněnou informaci [odst. 1 písm. a)] nebo jakémukoliv odložení žádosti [odst. 1 písm. b)].“ Je však třeba podotknout, že v této věci se zdejší soud zabýval otázkou, zda lze stížností brojít též proti postupu nadřízeného orgánu povinného subjektu (srov. ust. § 16a odst. 6 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím), nikoliv přímo otázkou přípustnosti tohoto opravného prostředku proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, které lze navíc považovat za specifický způsob vyřízení žádosti o informace.

[54] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru, že žalobkyně nesplnila podmínku přípustnosti žaloby podle § 68 písm. a) s. ř. s.

[55] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené považuje za naplněný stížnostní důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu napadený kasační stížností ve výroku II. tohoto rozsudku a v tomto rozsahu věc vrátil k dalšímu řízení městskému soudu. V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu o splnění podmínky přípustnosti žaloby podle § 68 písm. a) s. ř. s. a (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém řízení krajský soud posoudí všechny v původním rozhodnutí neověřované podmínky přípustnosti stěžovatelčiny žaloby (jsou-li takové) a následně za předpokladu kladného závěru o přípustnosti žaloby žalobu věcně projedná a napadená rozhodnutí žalované věcně přezkoumá.

[56] Nejvyšší správní soud zároveň zrušil výrok III. rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností, neboť tímto výrokem bylo rozhodnuto o nákladech řízení o žalobě stěžovatelky. Jedná se proto o výrok, který je závislý na výroku II. rozsudku městského soudu ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek ze dne 17. 8. 2005, č. j. 3 As 12/2005 – 56, ze kterého se podává: *„Závislost výroků však může – tak jako v souzené věci – vyplývat také z procesního práva; na výroku rozhodnutí o věci samé jsou závislé výroky o vedlejších otázkách, např. o náhradě nákladů řízení.“*

[57] Nejvyšší správní soud naopak neshledal naplnění stížnostního důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. body 38 a 39 odůvodnění), ani stížnostního důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť neshledal kasační stížností napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost ani pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud zde připomíná svoji předcházející judikaturu týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu, zejména rozsudek ze dne 14. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, z něhož se podává: *„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy*

není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“ Nejvyšší správní soud v projednávané věci dospěl k závěru, že kasační stížností napadený rozsudek městského soudu netrpí takovými vadami, které by bylo možno posoudit jako nepřezkoumatelnost tohoto rozsudku pro nedostatek důvodů nebo pro nesrozumitelnost.

IV. Náklady řízení

[58] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém řízení podle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 17. dubna 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu