



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **PhDr. H. P.**, zastoupena JUDr. Janou Kašpárkovou, advokátkou se sídlem Blanická 19, Olomouc, proti žalovanému: **Národní památkový ústav**, se sídlem Valdštejnské náměstí 3, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, eventuálně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2011, čj. NPÚ-321/7266/2012, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2013, čj. 11 A 21/2012 – 58.

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2013, čj. 11 A 21/2012 – 58, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou u městského soudu domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného, eventuálně přezkoumání a zrušení v záhlaví specifikovaného oznámení (rozhodnutí) žalovaného. Podstata věci se týká informací, které žalobkyně požadovala po žalovaném jako povinném subjektu v žádosti ze dne 14. 10. 2011 podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Konkrétně žádala o sdělení, na kterých zpřístupněných památkových objektech povinného subjektu byly v roce 2011 uzavřeny ke dni podání žádosti smlouvy o pronájmu prostor k provozování občerstvení a k prodeji suvenýrů, a dále požadovala zaslání scanů takto vymezených smluv. V souvislosti s poskytnutím těchto informací byla žalobkyně žalovaným dne 24. 10. 2011 vyzvána

k úhradě nákladů ve výši 1.350 Kč za mimořádně rozsáhlé vyhledávání žádaných informací. Ke stížnosti žalobkyně nadřízený orgán žalovaného - Ministerstvo kultury ČR – rozhodnutím ze dne 11. 11. 2011, postup žalovaného potvrdil. Poté žalobkyně zaslala žalovanému dopis, že úhradu provádět nebude a vyzvala ho k vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, proti němuž by mohla brojit správní žalobou. Žalovaný zaslal žalobkyni výše zmíněné oznámení ze dne 25. 1. 2011, čj. NPÚ-321/7266/2012, kterým její žádost o informace odložil podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[2] Městský soud žalobu žalobkyně odmítl s tím, že nevyčerpala všechny dostupné prostředky nápravy a zároveň žalobu postoupil jako řádný opravný prostředek Ministerstvu kultury jako správnímu úřadu, jenž je příslušný o něm rozhodnout. Proto napadené oznámení meritorně nepřezkoumával.

[3] Soud dospěl k závěru, že ačkoliv oznámení žalovaného o odložení žádosti o informace neobsahuje všechny formální náležitosti ve smyslu § 68 a 69 správního řádu, jedná se o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., proti kterému je přípustná správní žaloba. Uvedl, že absence poučení o opravných prostředcích a neuvedení označení, že se jedná o rozhodnutí, jsou sice vadou tohoto rozhodnutí, nicméně nikoliv takovou, která by způsobila jeho nicotnost případně nepřezkoumatelnost. Stejně tak soud neshledal, že by toto rozhodnutí bylo vydáno neexistujícím subjektem, jak namítala žalobkyně. Soud uvedl, že funkční nepřislušnost, kterou žalobkyně nejspíše namítá (o její žádosti rozhodl jménem žalovaného ředitel jeho územního odborného pracoviště středních Čech v Praze) nezpůsobuje nicotnost napadeného rozhodnutí.

[4] Soud dále zkoumal, zda jsou splněny podmínky pro přezkum tohoto správního rozhodnutí, tj. oznámení o odložení žádosti o informace. Dospěl k závěru, že žaloba žalobkyně je nepřipustná ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., neboť žalobkyně nevyčerpala všechny řádné prostředky v řízení před správním orgánem. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 Ans 5/2011 – 104, podle kterého zákon o svobodném přístupu k informacím zakotvuje opravný prostředek proti každému způsobu vyřízení či nevyřízení žádosti, tedy, dle názoru městského soudu, i proti rozhodnutí o odložení žádosti.

III. Shrnutí argumentace kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti usnesení městského soudu brojila žalobkyně (stěžovatelka) rozsáhlou kasační stížností, ve které uvedla, že soud její žalobu odmítl nedůvodně. Soud podle ní nesprávně právně posoudil otázku existence opravného prostředku proti rozhodnutí o odložení žádosti o informace ve smyslu § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, a to v důsledku nesprávného výkladu § 20 odst. 4 tohoto zákona, jež stanoví rozsah aplikace správního řádu. Stěžovatelka uvedla, že v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu nebyla otázka, zda jsou proti rozhodnutí o odložení žádosti o informace přípustné řádné opravné prostředky, doposud vyřešena. Stěžovatelka byla přesvědčena, že soud nesprávně vyložil § 16a odst. 1 až 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť ze znění § 16

pokračování

odst. 3 tohoto zákona nelze dovodit, že by toto ustanovení upravovalo „jiné případy“ přípustnosti podání stížnosti než jsou ty, uvedené v § 16 odst. 1. Stejně tak podle stěžovatelky není v daném případě přípustný opravný prostředek podle obecné úpravy ve správním řádu. Stěžovatelka proto uzavřela, že proti rozhodnutí o odložení žádosti z důvodu neuhrazení nákladů za poskytnutí informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím není přípustný opravný prostředek. Výklad městského soudu je podle stěžovatelky mimo smysl hospodárnosti a účelnosti řízení.

[6] Dále se stěžovatelka domnívá, že soud zcela nesprávně posoudil nulitu rozhodnutí - oznámení o odložení žádosti. Stěžovatelka totiž nulitu spatřovala v neexistenci správního orgánu, který toto rozhodnutí vydal, tj. Národního památkového ústavu, územní odborné pracoviště středních Čech v Praze, jenž není povinným subjektem podle § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, protože neexistuje. Soud dále podle stěžovatelky pochybil, pokud ji nevyzval k odstranění vad žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., tedy neurčitosti jejího tvrzení týkajícího se „neexistence správního orgánu“, jenž rozhodnutí o odložení žádosti vydal.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popsal zejména samotnou činnost stěžovatelky, která byla do roku 2004 v zaměstnaneckém poměru u žalovaného, a vyličil její masívní sudičskou a šikanózní činnost.

IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Pro rozhodnutí ve věci je podstatné zodpovědět dvě základní otázky, a to otázku požadavků na formu rozhodnutí o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím a otázku, zda je proti tomuto rozhodnutí přípustný opravný prostředek v rámci správního řízení. Stejnými otázkami se zdejší soud podrobně zabýval již ve svém rozsudku ze dne 17. 4. 2013, čj. 6 Ans 16/2012 – 62, z jehož závěrů nyní soud vychází.

[11] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatelka obdržela dne 25. 1. 2012 od Národního památkového ústavu, územní odborné pracoviště Středních Čech v Praze dopis ve věci „Odložení žádosti – oznámení“, kterým byla informována o odložení její žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[12] Nejprve se soud zabýval tím, zda uvedené oznámení lze považovat za rozhodnutí o odložení žádosti, které by bylo předmětem soudního přezkumu. V této otázce se ztotožnil se závěrem městského soudu, že tomu tak je. V citovaném rozsudku čj. 6 Ans 16/2012 – 62 dospěl zdejší soud k závěru, že za rozhodnutí o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím lze považovat i neformální

písemné sdělení o odložení žádosti o informace. Soud zde rovněž upozornil, že toto rozhodnutí nemusí být vydáno formou usnesení podle správního řádu, což vyplývá také z textu odůvodnění usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009 – 34. Naopak dovodil, že takové rozhodnutí je možno vydat pouhým záznamem do spisu, přičemž je podstatné to, aby byl žadatel „o vydání tohoto rozhodnutí povinným subjektem prokazatelným způsobem vyrozuměn, aby mohl efektivně využít svého práva na soudní ochranu podáním žaloby ve správním soudnictví. [...] [M]á-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.“

[13] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rozhodnutí o odložení žádosti ve smyslu § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, jež je přezkoumatelné ve správním soudnictví (§ 65 s. ř. s.), může mít i formu neformálního dopisu, resp. oznámení, jak tomu bylo v nyní projednávané věci.

[14] Dále soud řešil otázku, zda lze proti rozhodnutí o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím uplatit řádné opravné prostředky podle tohoto zákona, resp. podle správního řádu, nebo jestli je proti němu přímo přípustná správní žaloba.

[15] Městský soud v odůvodnění svého usnesení v podstatě dospěl k závěru, že proti rozhodnutí o odložení žádosti o informace lze podat stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. To vyplývá také z výroku III. usnesení městského soudu, kterým soud postoupil žalobu stěžovatelky jako řádný opravný prostředek Ministerstvu kultury, coby orgánu příslušnému o něm rozhodnout. S tímto závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[16] Otázkou uplatnění stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím se zdejší soud zabýval již ve svém rozsudku ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012 – 14. Zde uvedl, že podání stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím vyžaduje uplynutí lhůty pro poskytnutí informace, a proto tento institut nelze na obranu proti rozhodnutí o odložení žádosti použít. Podle § 17 odst. 5 tohoto zákona je poskytnutí informace podmíněno úhradou nákladů, což je třeba vyložit v tom smyslu, že uplatněním požadavku na úhradu nákladů přestává běžet lhůta k poskytnutí informací. Soud uvedl, že *[p]ři 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.

[17] V citovaném rozsudku čj. 6 Ans 16/2012 – 62 zdejší soud dále konstatoval, že proti rozhodnutí o odložení žádosti o informace nelze využít institut stížnosti ani z důvodů taxativně stanovených § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť důvod stížnosti definovaný písm. a) citovaného ustanovení svědčí žadateli pouze při

pokračování

vyřízení žádosti postupem podle § 6 citovaného zákona, důvod podle písm. c) 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 výši odměny podle § 14a odst. 2 citovaného zákona. Stejně tak nelze jako obranu proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím využít odvolání, protože tento opravný prostředek přísluší žadateli pouze proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti (srov. § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Proti rozhodnutí o odložení žádosti o informaci nelze použít ani opravných prostředků podle správního řádu, což vyplývá z omezené použitelnosti obecné úpravy ve správním řádu na postup při vyřizování žádostí o informace. Podle § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím totiž lze připustit 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.

[18] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že proti rozhodnutí o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím nejsou přípustné žádné opravné prostředky podle zákona o svobodném přístupu k informacím či správního řádu, nýbrž je možno se proti němu bránit přímo žalobou ve správním soudnictví.

[19] Opačný závěr nevyplývá ani z rozsudku ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 Ans 5/2011 – 104, na jehož argumentaci odkázal v odůvodnění svého usnesení městský soud. Zde se totiž Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda lze stížností brojit též proti postupu nadřízeného orgánu povinného subjektu [srov. § 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.

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

[21] Dále stěžovatelka namítala, že ji měl městský soud vyzvat k doplnění žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., pokud mu nebylo zřejmé, z jakého důvodu se dovolává nicotnosti rozhodnutí o odložení žádosti o informace. V této věci Nejvyšší správní soud uvádí, že takový postup městského soudu nebyl na místě, neboť žaloba stěžovatelky měla všechny zákonem požadované náležitosti (viz § 37 odst. 3 a § 71 s. ř. s.) a nebyl tak důvod k tomu, aby soud, respektive předseda senátu, jež ve věci rozhodoval, vyzýval stěžovatelku k opravě nebo odstranění vad. Zde navíc městský soud správně rozpoznal, že stěžovatelka v otázce nicotnosti rozhodnutí o odložení žádosti brojila proti neexistenci správního orgánu, jenž rozhodnutí vydal. Touto námitkou se také zabýval a dospěl k tomu, že skutečnost, že rozhodnutí vydal Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště Středních Čech v Praze, nezpůsobuje nicotnost rozhodnutí o odložení žádosti o informace. V této otázce se Nejvyšší správní soud s názorem městského soudu ztotožňuje. Možnou nezákonnost tohoto rozhodnutí se však již městský soud nezabýval, neboť rozhodnutí věcně nepřezkoumával.

[22] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené uzavírá, že usnesení městského soudu je nezákonné podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu nesprávného posouzení

právní otázky týkající se existence řádných opravných prostředků proti rozhodnutí o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. 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 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 napadené rozhodnutí žalovaného meritorně přezkoumá.

V. Závěr a náklady řízení o kasačních stížnostech

[23] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené usnesení Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

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

V Brně dne 30. dubna 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu