



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ing. J. L.**, zastoupen JUDr. Petrem Kočím, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2012, čj. 466/2011-OT-OSV/4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2013, čj. 8 A 135/2012 – 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 19. 9. 2011 u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále též „povinný“) žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V ní žádal o sdělení 1.) kdy a kde byla správou soudu zveřejněna výroční zpráva k poskytování informací podle § 18 za rok 2010, a 2.) kdy a kde byly zveřejněny všechny informace poskytnuté na žádost podle ustanovení § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato žádost byla vyřízena asistentkou předsedy krajského soudu přípisem ze dne 4. 10. 2011, čj. Spr 4299/2011. V něm nejprve uvedla, že výroční zpráva o činnosti v oblasti poskytování informací za rok 2010 do toho okamžiku

nebyla zveřejněna. V odpovědi na druhou otázku sdělila, že ze strany krajského soudu došlo k pochybení, neboť povinnost danou mu § 5 odst. 3 nesplnil.

[2] Žalobce podáním ze dne 7. 10. 2011, označeným jako stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace, namítal, že ohledně své žádosti sice od povinného subjektu obdržel sdělení, ale povinný žádnou z žádaných informací neposkytl a ani ve věci nevydal řádné odmítnutí žádosti o informace. Stížnost zdůvodnil tím, že zveřejnění výroční zprávy nelze odmítnout s odkazem na dlouhodobou nečinnost jiného správního orgánu. Také odkázal na judikaturu správních soudů v rozsahu povinnosti doplnění a poskytnutí požadované informace povinným subjektem v případech, kdy tyto informace povinný nemá. Žalobce dále požádal Ministerstvo spravedlnosti (dále též „žalovaný“), aby rozhodlo o tom, že požadované informace budou poskytnuty, aby byla k tomu stanovená lhůta, aby žalovaný provedl u povinného subjektu kontrolu ohledně dodržování povinností podle § 18 a § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, a aby byly přijaté opatření k nápravě. Žalovaný konstatoval, že žadatelem vznesené dotazy byly povinným řádně zodpovězeny, přičemž prohlásil, že: *„[s]kutečnost, že z poskytnutých informací vyplývají určitá pochybení dotázaného povinného subjektu při naplňování povinností vyplývajících z §§ 5 a 18 [...], na zákonnost postupu orgánu prvního stupně při vyřizování žadatelovy žádosti o informace vliv nemá.“* Žadatelův návrh, aby žalovaný přijal opatření k nápravě stavu popsaného v stížnosti, nelze vyřídit podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb.; proto nadřízený orgán vyzve povinného, aby pro příště při své činnosti zajistil náležité plnění zákonných povinností.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u krajského soudu dne 27. 9. 2012. Namítal nezákonnost postupu povinného, který nevyřídil jeho žádost jedním ze zákonem vyjmenovaných způsobů. Správní orgán mu prý zaslal jen formální sdělení, ve kterém poskytl pouze jakési doplňující informace (tvrzení o neexistenci požadované výroční zprávy a pochybení u zveřejňování informací dle § 5 odst. 3). Městský soud shledal žalobu nedůvodnou. Konstatoval, že povinný subjekt žalobci sdělením o nezveřejnění požadované informace poskytl, neboť *„[z]a stavu, kdy ani zpráva k poskytování informací, ani informace poskytnuté nebyly podle § 5 odst. 3 [...] zveřejněny, nelze povinnému subjektu vytýkat, že žalobci nesdělil datum, resp. url takového zveřejnění.“* Městský soud také potvrdil názor žalovaného co do neaplikovatelnosti stížnosti dle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ohledně provedení kontroly plnění povinností povinného subjektu.

II.

Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozhodnutí městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel vytýkal městskému soudu, že nesprávně posoudil žádost o poskytnutí informací. Požadované informace byl totiž krajský soud povinen zveřejnit i bez žádosti, přičemž právě jeho žádostí dal stěžovatel najevo, že se chtěl s dosud nezveřejněnými informacemi seznámit. Povinný správní orgán přípisem odpověděl, že tyto informace k dispozici nejsou a nevydal ani rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací. Toto pochybení povinného dle

pokračování

stěžovatele nebylo správně posouzeno v odvolacím řízení a ani posléze v řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí městským soudem.

[5] Stěžovatel se neztotožňuje s extenzivním výkladem smyslu právního institutu stížnosti dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, jak jej vymezil žalovaný. Dle stěžovatele má tazatel mít možnost podávat stížnost bez ohledu na to, zda existuje dřívější povinnost povinného subjektu, či nikoliv. Pokud by totiž povinný subjekt, který má určité informace zveřejnit, takto neučinil a při konkrétním dotazu konstatoval, že pochybil tím, že požadovaná informace zveřejněna nebyla, čímž fakticky informaci opět neposkytl, mohl by prakticky libovolně porušovat zákonné povinnosti. Tento výklad dle stěžovatele redukuje možnosti obrany proti nezákonnému postupu povinného.

[6] Stěžovatel konečně namítá, že ačkoliv žalovaný vyčlenil část jeho stížnosti dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu jako jiné podání, tuto část stížnosti žalovaný řádně neidentifikoval. Měl prý také zahájit řízení, rozhodnout a o rozhodnutí stěžovatele následně informovat. Žalovaný tak neučinil, a proto takové jednání budí u stěžovatele dojem, že se žalovaný touto částí jeho podání zabývat nechťel.

III.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti a replika stěžovatele

[7] Žalovaný se ztotožňuje s odůvodněním rozsudku městského soudu. Žalovaný navíc má za to, že pokud chtěl stěžovatel od povinného subjektu získat určité informace, bylo třeba, aby svou žádost takto formuloval. Rozpor mezi žadatelovým úmyslem a formulací dotazu nelze přikládat k tíži povinného subjektu. Žalovaný již dne 30. 7. 2012 přípisem adresovaným předsedovi Krajského soudu v Ústí nad Labem vyzval povinného k plnění povinností vyplývajících ze zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný má za to, že takové řešení bylo nejvhodnější.

[8] V reakci na vyjádření žalovaného stěžovatel tvrdí, že povinný správní orgán „nemá hledat různé výklady dotazu, vybrat si ten výklad, na nějž lze nejsnadněji odpovědět a tím věc skončit.“ Dále stěžovatel podotýká, že s dotazy na orgány státní správy se obrací většinou laici, kterým by měly povinné orgány vycházet vstříc a zvolit takový výklad dotazu, který je nejvhodnější pro veřejnost. V souladu s účely informačního zákona nemají přitom trvat na nesmyslném formalizmu a zcela doslovné formulaci dotazů.

IV.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předně posoudil námitku nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení žádosti o poskytnutí informací [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., IV.A.]. Poté se vypořádal s námitkou nezákonnosti výkladu

smyslu stížnosti dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., IV.B.]. Zdejší soud konečně zjišťoval oprávněnost námitky co do nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti vyčlenění části stěžovatelovy stížnosti jako samostatného podání [důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., IV.C.].

IV.A.

Námitka nesprávného posouzení žádosti o poskytnutí informací

[11] Ze soudního spisu zdejší soud zjistil, že se stěžovatel domáhal poskytnutí dvou informací, a to 1.) „*kdy a kde byla správou [Krajského soudu v Ústí nad Labem] zveřejněna výroční zpráva k poskytování informací za rok 2010 (podle § 18 zákona č. 106/1999 Sb.)*“ a 2.) „*kdy a kde byly správou [Krajského soudu v Ústí nad Labem] zveřejněny všechny informace poskytnuté na žádost v souladu s § 5 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb.*“ Povinný subjekt odpověděl na obě části žádosti sdělením, že tyto informace zveřejněny nebyly, přičemž zveřejnění první informace mělo bránit probíhající řízení před Ministerstvem spravedlivosti a v případě druhé požadované informace povinný konstatoval své pochybení spočívající v nesplnění zákonné pochybnosti.

[12] Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve tím, zda městský soud posoudil povahu žádosti o poskytnutí informací správně.

[13] Právo na informace zakotvuje na úrovni ústavního pořádku čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci jsou klíčovými prvky vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je totiž participace občanské společnosti na věcech veřejných. Informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat (srov. např. nález ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, N 223/59 SbNU 217). Podrobnosti výkonu tohoto práva stanoví zákon o svobodném přístupu k informacím.

[14] Podle § 14 odst. 5 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím: povinný subjekt posoudí žádost a „*v případě, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně,*“ vyzve žadatele ve lhůtě do sedmi dnů od podání žádosti, aby žádost upřesnil. Povinný správní orgán považoval žádost o poskytnutí informace za dostatečně zřejmou. Z formulace žádosti bylo jasné, že stěžovatel očekával, že se seznámí s časovým (*kdy?*) a lokalizačním (*kde?*) údajem o informaci. Za okolnosti, kdy povinný žádnou z těchto informací v okamžiku vyřizování žádosti ještě nezveřejnil, bylo na místě na stěžovatelovu žádost odpovědět, že informace zveřejněny *nebyly*. Zdejší soud, s ohledem na zásady výrokové logiky, nepovažuje odpověď žalovaného za nezákonnou. Tato odpověď byla v zásadě řádným poskytnutím požadované informace, protože žalovaný stěžovatele srozumitelně informoval o jím požadovaných údajích. Na takto položenou otázku (resp. žádost o poskytnutí informace) v zásadě nelze odpovědět jinak.

[15] S ohledem na argumenty vznesené v replice stěžovatele musí zdejší soud konstatovat, že na přímočarou otázku, tak jak ji položil žadatel o informace, *nelze hledat různé výklady*. Žalovaný neposuzoval žádost o informace formalistickým způsobem a ani netrval na zcela přesné formulaci dotazů, když jednoduše na dotaz odpověděl, že informace

pokračování

zveřejněny nebyly. Přísně formalistický výklad by povinného vedl k strohé odpovědi *nikdy* (kdy?) a *nikde* (kde?). Takto však povinný nepostupoval.

[16] Žalovaný zcela správně argumentoval, že stěžovatel nedal najevo, že se chce s věcnými informacemi, o jejichž zveřejnění vyžadoval údaje, seznámit. Dle názoru zdejšího soudu je odůvodněné tvrdit, že povinný subjekt je při vyřizování srozumitelné a zřejmé žádosti vázán její formulací. Bylo by nad rámec jeho povinností poskytovat informace stěžovatelem výslovně nepožadované. Pokud by se měl každý dotázaný správní orgán nad rámec formulace žádosti o informace zaobírat tím, co vlastně žadatel chce vědět, mohlo by lehce dojít k zcela zbytečnému zavalení povinných orgánů nadbytečnou prací. Jednání žalovaného se nijak nepříčí ani zásadám správního řízení. Zdejší soud proto považuje posouzení právní otázky městským soudem za správné a v souladu se zákonem.

[17] V neposlední řadě je vhodné stěžovatele upozornit, že když věcné informace po povinném chtěl, a po odpovědi povinného bylo jasné, že tyto ještě nebyly zveřejněny, mohl podat novou žádost o poskytnutí informací, ve které by se přímo věcného obsahu informace domáhal.

[18] Námitka stěžovatele je s ohledem na výše uvedené nedůvodná.

IV.B.

K tvrzené nezákonnosti výkladu smyslu § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím

[19] Stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím představuje svébytný právní nástroj odlišný od obecné stížnosti dle § 175 správního řádu. Stížností dle zákona o svobodném přístupu k informacím se tedy rozumí podání, kterým stěžovatel napadá činnost ze zákona povinných správních orgánů při vyřizování žádostí o informace, přičemž se domnívá, že mu v důsledku nesprávné činnosti mohla vzniknout ujma na jeho právech.

[20] Ustanovení § 16a odst. 1 upravuje institut právní stížnosti: „[s]tížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen "stížnost") může podat žadatel...“ Z jazykového znění zákona tedy vyplývá, že stížnosti lze využít jen k stěžování se na postup při vyřizování žádosti o informace. Stěžovatel namítá, že tento výklad je natolik extenzivní (*pozn. NSS: stěžovatel zřejmě mínil restriktivní*), že by proti spornému nezákonnému postupu povinného neexistovala žádná obrana. Zdejší soud nesouhlasí s názorem stěžovatele ohledně potenciálně beztrestného porušování zákonných povinností (zde povinností dle § 5 odst. 3 a § 18 zákona o svobodném přístupu k informacím). Nutno rozlišit porušování povinností při vyřizování konkrétní žádosti o informace a porušování povinností jiných, nespojených s vyřizováním konkrétní žádosti o informace. V případě, že správní orgán poruší jiné své zákonné povinnosti, nespojené s vyřizováním určité žádosti, pravomoc jej na toto porušení upozornit a učinit jiné kroky proti takovému porušování zákona má jeho nadřízený v rozsahu činnosti vnitřní správy. Postup povinného, který v obou případech není adresován konkrétním žadatelům, spadá pod vnitřní správní kontrolu dodržování zákonnosti.

[21] Námitka nezákonnosti výkladu institutu stížnosti proto není důvodná.

IV.C.

Námitka nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti vyčlenění části stížnosti jako samostatného podání

[22] Nejvyšší správní soud nakonec přistoupil k posouzení vyčlenění části stěžovatelovy stížnosti jako samostatného podání dle § 37 odst. 1 správního řádu.

[23] Zdejší soud nepovažuje tento postup žalovaného za nezákonný, neboť v souladu se zásadou legality (§ 2 odst. 1 správního řádu) nemohl žalovaný přistoupit k posouzení všech stěžovatelem požadovaných stížnostních bodů. Žalovaný nemůže v rozsahu řízení o stížnosti proti postupu při vyřizování žádosti o informace nařizovat nad rámec předmětu sporné žádosti o informace kontrolu povinného subjektu, či případné opatření k nápravě. Tyto právní instituty spadají pod vnitřní správu, a stěžovatel může k jejich nařízení podat jenom (nenárokový) podnět dle § 42 správního řádu (viz **IV.B.** shora). V souladu se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu) proto žalovaný vyčlenil část stěžovatelovy stížnosti k samostatnému vyřízení.

[24] Žalovaný řádně zdůvodnil, proč přistoupil k vyčlenění vyjmenovaných částí stížnosti jako podnětu. Nad rámec nezbytně nutného Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalovaný následně konstatoval porušení zákonných povinností (§ 5 odst. 3 a § 18) u povinného správního orgánu. Dále žalovaný stěžovatele ubezpečil, že povinného vyzve k nápravě. Z repliky žalovaného ke kasační stížnosti je pak zřejmé, že žalovaný povinného na porušení zákonem stanovených povinností upozornil přípisem adresovaným předsedovi povinného Krajského soudu v Ústí nad Labem již dne 30. 7. 2012 (tj. bez zbytečného odkladu v ten samý den, kdy vydal rozhodnutí o stížnosti).

[25] Tato námitka nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti není důvodná.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Soud přitom neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice v řízení úspěšný byl, nicméně v řízení o kasační stížnosti mu žádné náklady převyšující jeho obvyklou činnost nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

pokračování

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

V Brně dne 7. srpna 2013

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu