



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Mgr. M. Š.**, zastoupený Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Karolíny Světlé 14, Praha 1, proti žalovanému: **Městský soud v Praze**, se sídlem Spálená 2, Praha 2 v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2013, č. j. 46 A 10/2012 – 50,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2013, č. j. 46 A 10/2012 – 50 se ve výrocích I. a II. **z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** v tomto rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 5. 9. 2013, č. j. 46 A 10/2012 – 50 ve výrocích I. a II. rozhodl o zamítnutí žaloby podané žalobcem (dále jen „stěžovatel“) a o nepřiznání náhrady nákladů řízení žádnému z účastníků. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že stěžovatel podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) se žádostí ze dne 22. 11. 2010 domáhal poskytnutí informace o obsahu celého spisu správy Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) sp. zn. Spr 1831/2007, zejména všech dopisů jeho předsedy JUDr. Jana Sváčka ze dne 22. 4. 2010 a 24. 5. 2010 a všech dalších dopisů adresovaných České advokátní komoře anebo jiným adresátům, v nichž jsou uvedena tvrzení o stěžovatelovu údajném jednání a vystupování před soudem nebo v nichž je v jakékoliv souvislosti zmíněna jeho osoba, jakož i všech odpovědí na tyto dopisy a všech písemností jiných, v nichž je v jakékoliv souvislosti zmíněn stěžovatel. Městský soud vyzval podle ust. § 14 odst. 5 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím stěžovatele k upřesnění žádosti o informace, kterou shledal nesrozumitelnou. Stěžovatel reagoval podáním, v němž žádost doplnil a současně jednak podal stížnost na postup při vyřizování informace a

jednak vznesl námitku podjatosti proti JUDr. Janu Sváčkovi, který podle jeho názoru postupoval nestandardně při řešení jeho stížnosti na chování soudců JUDr. Jana Klášterky a JUDr. Vladimíry Kosovcové. Poté městský soud předložil spis ministerstvu spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) k rozhodnutí o stížnosti a námitce podjatosti. Rozhodnutím ze dne 5. 4. 2012 ministerstvo uložilo městskému soudu, aby do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí vyřídil stěžovatelu žádost o informace a námitku podjatosti posoudilo jako nedůvodnou. Městský soud vyzval stěžovatele, s ohledem na rozsah požadované informace, k zaplacení úhrady za poskytnutí informace ve výši 518 Kč. Stěžovatel uvedenou nezaplatil a na výzvu reagoval podáním stížnosti. Proto byl spis dne 25. 5. 2012 opět předložen ministerstvu k rozhodnutí o této stížnosti. Do rozhodnutí krajského soudu nebyl městskému soudu spis vrácen a o stížnosti nebylo rozhodnuto. S poukazem na ust. § 16a odst. 1 písm. d) a § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím krajský soud uvedl, že městský soud musel vyčkat vydání rozhodnutí o námitce podjatosti vznesené proti JUDr. Janu Sváčkovi a rozhodnutí o stížnosti, aby žádost o informace mohla být vyřízena. V dalším postupu při vyřizování této žádosti zabránila městskému soudu další stěžovatelova stížnost týkající se úhrady požadované částky v souvislosti s poskytováním informací. Městský soud tedy postupoval v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím při zachování zákonných lhůt. Nelze proto dovodit, že je nečinný.

Proti výrokům I. a II. uvedeného rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost. V kasační stížnosti namítal, že nečinnost městského soudu trvá, pouze se změnila její faktická podoba. Napřed bylo řadu měsíců nečinné při vyřizování stížnosti na nečinnost městského soudu ministerstvo a tuto nečinnost ukončilo až po podání žaloby. Nyní je od 25. 5. 2012 nečinné při vyřizování stížnosti na výši úhrady. Platný právní předpis (§ 79 odst. 1 s. ř. s) přitom stěžovateli neumožňuje domoci se soudní ochrany proti této nečinnosti nadřízeného správního orgánu, neboť mu umožňuje pouze domáhat se uložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé (a žádné jiné), tj. proti povinnému subjektu. Přesto, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009 - 86, ze dne 28. 2. 2011, č. j. 2 Ans 9/2010 - 56 a ze dne 31. 5. 2010, č. j. 9 Ans 5/2012 - 32) se týkají stížností proti nečinnosti povinného subjektu podle ust. § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím, musí se závěry v nich obsažené uplatnit i na stížnosti podané podle ust. § 16a odst. 1 písm. a) a d) citovaného zákona, neboť i v těchto případech jde o situaci, kdy žádost nebyla vyřízena v zákonné 15-denní lhůtě a kdy je povinný subjekt (ve věci samé) nečinný, byť důvod této jeho nečinnosti je jiný. Při výkladu krajského soudu by žadatel zůstal bez jakékoliv soudní ochrany při nečinnosti správních orgánů, neboť na nečinnost nadřízeného správního orgánu žalobu podat nelze, zatímco povinný subjekt po podání stížnosti „nemůže činit žádné úkony“ takže „není nečinný“. Takový závěr je absurdní. Zároveň je i nepřesný, neboť ust. § 16a odst. 5 citovaného zákona umožňuje povinnému subjektu, aby stížnosti vyhověl sám tím, že poskytne požadované informace nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Krajský soud ani neuvažil okolnosti celého případu a průběh správního řízení, ze kterého je nečinnost správních orgánů obou stupňů naprosto zřejmá. Jejich postup, především ministerstva, totiž představuje výsměch právu a projev arogance moci vůči občanovi. Ministerstvo až po podání žaloby v této věci, po mnoha měsících nečinnosti, vydalo dne 5. 4. 2012 rozhodnutí, k jehož vydání bylo povinno ve lhůtě 15 dnů. Nicméně nešlo o rozhodnutí věcné (konečné), ale pouze ukládající městskému soudu stěžovatelu žádost vyřídit. Tohoto rozhodnutí městský soud zdánlivě „uposlechl“ tak, že zaslal stěžovateli

pokračování

výzvu k úhradě zjevně předražených nákladů, o nichž z jiného rozhodnutí ministerstva věděl, že je v takové výši požadovat nemůže. Následovala další stěžovatelova stížnost a kolotoč průtahů a nečinnosti se rozjel nanovo. Tento obmyslný a obstrukční postup má vyvolat zdání, že se ve věci konají úkony a správní orgány nejsou nečinné, ačkoliv jejich úkony nesměřují k racionálnímu cíli, tj. k uspokojení žádosti o informace. Krajský soud tento obmyslný postup správních orgánů aproboval a zaštilil ho svým právním výkladem, podle kterého (prý) povinný subjekt po podání stížnosti fakticky nemůže činit žádné další úkony ve věci a nemůže být ani nečinný, ačkoliv takový závěr je absurdní. Přitom vůbec neuvažil, že při takovém právním výkladu nemá stěžovatel vůbec žádnou reálnou možnost soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu, neboť nemůže podat žalobu proti sdělení o výši úhrady, které není rozhodnutím podle ust. § 65 s.ř.s., ani nemá možnost se žalobou domáhat uložení povinnosti vydat rozhodnutí o stížnosti proti výši úhrady, neboť nejde o rozhodnutí ve věci samé, resp. vůbec nejde o rozhodnutí. Povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé se nemůže stěžovatel domáhat vůči nadřízenému správnímu orgánu, který je momentálně opět nečinný, protože ten by byl kompetentní k vydání rozhodnutí jen v případě, že by rozhodl o atrakci a věc převzal, což se nestalo. Jinak je k vydání rozhodnutí ve věci v prvním stupni příslušný městský soud. Stěžovatel dále odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2008, sp. zn. II. ÚS 2221/07, ze dne 6. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 643/04 (předposlední odstavec odůvodnění), ze dne 29.12.2009, sp. zn. I. ÚS 2443/08, ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 50/03 a ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/04 s tím, že se jimi krajský soud neřídil, neboť za použití v podstatě mechanického a formalistického výkladu práva toleroval nečinnost městského soudu zdůvodněnou nečinností jeho nadřízeného orgánu, proti níž však neexistuje prostředek soudní ochrany, a to přesto, že k této nečinnosti došlo již opakovaně, přičemž poprvé trvala mnoho měsíců. Krajský soud tak umožnil, aby městský soud těžil z protiprávního jednání nadřízeného orgánu, a způsobem, jakým věc právně posoudil, umožnil, aby správní řízení trvalo do nekonečna, neboť dokud ministerstvo nerozhodne o stížnosti, k čemuž ho nelze zavázat soudním rozhodnutím, může zůstat městský soud nečinný ve věci samé, aniž by byl nečinný. Nerozhodne-li ministerstvo o stížnosti nikdy, pak při tomto právním výkladu, nebude městský soud ve věci samé nečinný nikdy. Takový závěr je absurdní. Podle stěžovatele mu krajský soud odepřel efektivní ochranu proti nečinnosti správního orgánu se sofistikovaným odůvodněním, které přehlíží podstatu věci a nebere v úvahu omezenou možnost k podání žaloby podle ust. § 79 s. ř. s., kterou se lze domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé a žádného jiného. V neposlední řadě stěžovatel namítal, že krajský soud se neřídil ani judikaturou Nejvyššího správního soudu vydanou ve skutkově a právně totožné věci stejných účastníků. Jedná se o rozsudek ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 Ans 10/2012 - 46 vydaný ve věci stejných účastníků, jehož právní závěry ignoroval. V této souvislosti stěžovatel také poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 7. 1998, sp. zn. III. ÚS 268/98 a ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05. Krajský soud se tak dopustil libovůle v rozhodování a odepřel stěžovateli soudní ochranu vůči dlouhodobému porušování jeho práv správním orgánem. A to za situace, kdy na vyřízení jednoduché žádosti o informace čeká už třetím rokem. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby napadený rozsudek krajského soudu byl zrušen ve výrocích I. a II. a v tomto rozsahu věc vrácena k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační

stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. je předpokladem důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis pro správní řízení stanoví k ochraně proti nečinnosti. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ochrana podle zákona o svobodném přístupu k informacím proti nečinnosti nadřízeného správního orgánu při vyřizování stížnosti nevylučuje v některých případech možnost, aby žadatel o informace podal žalobu přímo proti nečinnosti povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace. Za bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu citovaného ustanovení se považuje podání stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace, pokud o ní není rozhodnuto ve lhůtě stanovené zákonem (viz např. rozsudky ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009 - 86, ze dne 28. 2. 2011, č. j. 2 Ans 9/2010 - 56 a ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Ans 5/2012 - 29; všechny dostupné na www.nssoud.cz). Na citovanou judikaturu vztahující se k ust. § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14; dostupný na www.nssoud.cz, v němž vyslovil závěr, že také stížnost podle ust. § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba považovat za bezvýsledné vyčerpání opravných prostředků na ochranu proti nečinnosti v případě, kdy povinný subjekt vyzval žadatele k úhradě nákladů na poskytnutí informace a nadřízený správní orgán nerozhodl o podané stížnosti proti výši úhrady v zákonem stanovené lhůtě. V takovém případě žadatel o informace může podat žalobu na ochranu proti nečinnosti povinného subjektu podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud si byl vědom, že stížnost podle ust. § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím má jinou povahu než stížnosti podle ust. § 16a odst. 1 písm. b) a c) citovaného zákona, ale přijetím opačného závěru by žadatel o informace zůstal bez jakékoli ochrany vůči nečinnosti správních orgánů. Nemohl by se bránit proti nečinnosti nadřízeného správního orgánu, protože rozhodnutí o jeho stížnosti týkající se výše úhrady za poskytnutí informace není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 - 90, publ. pod č. 2164/2011 Sb. NSS a dostupné na www.nssoud.cz). Z tohoto důvodu není ani možné domáhat se vydání rozhodnutí o stížnosti žalobou na ochranu proti nečinnosti (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 164, publ. pod č. 2181/2011 Sb. NSS, bod 38 a dostupné na www.nssoud.cz). Žaloba podle ust. § 79 s. ř. s. by tak musela být odmítnuta pro nepřipustnost podle ust. § 68 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozhodnutím podle ust. § 65 s. ř. s. je sice rozhodnutí, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil podle ust. § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2010, č. j. 2 As 34/2008 - 90 a usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009 - 34, publ. pod č. 2301/2011 Sb. NSS; obě dostupná na www.nssoud.cz), po dobu vyřizování stížnosti proti výši úhrady však 60denní lhůta podle § 17 odst. 5 citovaného zákona neběží. Pokud tedy nadřízený orgán zůstane nečinný, nedojde k odložení žádosti a žadatel nemůže podat žalobu proti rozhodnutí o odložení žádosti. Podle citovaných usnesení má žadatel o informace také možnost postupovat tak, že požadovanou úhradu zaplatí, aby informaci získal, a poté, nebo současně, může podat

pokračování

stížnost podle ust. § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím k nadřízenému správnímu orgánu, který může výši úhrady změnit. Toto řešení však nepočítá se situací, kdy nadřízený správní orgán zůstane při vyřizování stížnosti nečinný.

Od žadatele o informace nelze požadovat, aby předvídal, zda nadřízený správní orgán bude nečinný a teprve podle toho zvolil takový procesní postup, aby se vyhnul situaci s pouze teoretickou možností obrany, kdy z důvodu nečinnosti nadřízeného orgánu nebude vydáno žalobou napadnutelné rozhodnutí o odložení žádosti o informace a zároveň nebude fakticky možné požadovanou úhradu zaplatit. Nejvyšší správní soud proto zvolil takové řešení, které poskytuje ústavně zaručenému právu na svobodný přístup k informacím účinnou a rychlou soudní ochranu. Zdůraznil přitom důležitost tohoto práva pro kontrolu veřejné moci.

V dané věci ministerstvo nerozhodlo o stěžovatelově stížnosti proti výši úhrady ve lhůtě 15 dnů stanovené v ust. §16a odst. 8 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podání této stížnosti je proto třeba považovat za bezvýsledné vyčerpání opravných prostředků ve smyslu ust. § 79 s. ř. s. Stěžovatel byl proto oprávněn domáhat se vydání rozhodnutí o žádosti o informace žalobou podle ust. § 79 s. ř. s. vůči městskému soudu. Z toho důvodu se Nejvyšší správní soud neztotožnil s názorem krajského soudu, že městský soud nemohl konat do rozhodnutí ministerstva o stěžovatelově stížnosti podle ust. § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Z výše uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, a proto ho v napadených výrocích I. a II. zrušil a vrátil věc v tomto rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.).

V dalším řízení krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 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 20. prosince 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu