



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ing. P. R.**, zastoupen Mgr. Tomášem Markem, advokátem se sídlem Na Hutích 661/9, Praha 6, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2019, č. j. 8 A 172/2018 – 17,

t a k t o :

- I. V řízení o kasační stížnosti **se pokračuje.**
- II. Kasační stížnost **se zamítá.**
- III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Tomáši Markovi, advokátovi, **se** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se žádostí ze dne 1. 11. 2010 domáhal po žalované poskytnutí informace o výši starobního důchodu žalobcova zemřelého otce J. R. za období let 2000 – 2010 včetně. Sdělením ze dne 12. 11. 2010, č. j. X, žalovaná odmítla poskytnout požadované informace s ohledem na § 14 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), jenž nařizuje orgánům sociálního zabezpečení povinnost zachovávat mlčenlivost a neumožňuje jim poskytovat informace bez souhlasu osoby, které se týkají, a to ani osobám blízkým, včetně potomků; tato povinnost nezaniká smrtí dotčené osoby. Proti sdělení žalované podal žalobce dne 9. 12. 2010 písemnost označenou jako odvolání.

[2] Dne 13. 4. 2015 podal žalobce proti sdělení žalované ze dne 12. 11. 2010 žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterou městský soud usnesením ze dne 27. 7. 2017, č. j. 8 A 89/2015 - 66, odmítl pro opožděnost.

[3] Uvedené usnesení napadl žalobce kasační stížností; Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 5. 2018, č. j. 8 As 203/2017 - 39, napadené usnesení zrušil a současně žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud sice shledal výrok usnesení městského soudu věcně správným, ovšem založeným na nesprávném důvodu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že souzená věc se týká žádosti o poskytnutí informace podané po novelizaci § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“); městský soud však posuzoval nevydané rozhodnutí o odvolání jako fiktivní rozhodnutí, od toho poté nesprávně dovodil zmeškání lhůty pro podání žaloby. Pominul zcela, že zákon o svobodném přístupu k informacím počínaje účinností zákona č. 61/2006 Sb. fikci negativního rozhodnutí o odvolání žadatele o informaci pro případ, že odvolací správní orgán nerozhodl do 15 dní od předložení odvolání, již nestanoví. Městský soud tak měl v souzeném případě vyjít z toho, že podmínkou přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem [§ 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. V souzeném případě žalobce podal proti rozhodnutí žalované odvolání, odvolací správní orgán však rozhodnutí o odvolání nevydal. V takovém případě nebyla podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem splněna a městský soud tak vycházel z nesprávného výkladu zákona a nesprávně žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., namísto § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Nejvyšší správní soud současně uvedl, že za situace, kdy již marným uplynutím lhůty pro rozhodnutí o odvolání nedochází ke vzniku negativního fiktivního rozhodnutí, je na místě brojit proti nečinnosti odvolacího orgánu prostředky k ochraně proti nečinnosti, případně po jejich vyčerpání žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s.

[4] Žalobce v reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu přípisem ze dne 30. 7. 2018 navrhl, aby Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“) přijalo opatření proti nečinnosti žalované. Ministerstvo ve sdělení ze dne 8. 8. 2018, č. j. MPSV-2018/151499 - 710/1, připomnělo, že se záležitostí žalobce zabývalo v souvislosti s vyřizováním jeho stížnosti ze dne 12. 9. 2011, přitom dopisem ze dne 11. 10. 2011 mu vysvětlilo postup podle § 14 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, s tím, že o podání podobných informací může požádat pouze soud projednávající dědictví po zemřelém. Ministerstvo zdůraznilo, že podání žalobce ze dne 9. 12. 2010 označené jako odvolání, bylo vyřízeno podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle sdělení ministerstva byla žalobci dne 2. 2. 2011 zaslána odpověď Odboru interního auditu, kontroly a stížností žalované, v němž byl žalobce upozorněn na skutečnost, že sdělení ze dne 12. 11. 2010 není rozhodnutím ve smyslu § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím a nelze se proti němu odvolat. Proto také bylo žalobci zasláno pouze informativní sdělení týkající se aplikace zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a podání žalobce nebylo postoupeno jako odvolání nadřízenému správnímu orgánu ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

pokračování

[5] Žalobce následně podal dne 16. 11. 2018 žalobu u městského soudu proti nečinnosti žalované; zrekapituloval průběh celé věci, s tím, že jeho návrhu ze dne 30. 7. 2018, aby ministerstvo přijalo opatření proti nečinnosti žalované, nebylo vyhověno; navrhl, aby soud uložil žalované ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku předložit odvolání žalobce ze dne 9. 12. 2010 spolu se spisovým materiálem ministerstvu k rozhodnutí, dále aby uložil ministerstvu o odvolání žalobce do 15 dnů rozhodnout.

[6] Městský soud vyšel ze znění § 80 odst. 1, odst. 2 s. ř. s. a § 16 odst. 1, 2 a 3 zákona o svobodném přístupu k informacím a dovodil, že lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti by marně uplynula již ke dni 11. 1. 2012. Ve snaze o maximální vstřícnost k oprávněným zájmům žalobce městský soud vycházel pro počátek stanovení lhůty k podání nečinnostní žaloby až ke dni 2. 2. 2011, kdy bylo žalobci k jeho stížnosti sděleno, že správní orgán nepokládá jeho podání za odvolání a nebude se jím dále zabývat. Lhůta k podání žaloby by v tomto případě marně uplynula 2. 2. 2012. Žaloba na ochranu před nečinností žalovaného tak byla dle městského soudu podána i tak zjevně opožděně a nezbylo, než ji z tohoto důvodu odmítnout.

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu kasační stížností. Nesouhlasí s názorem městského soudu, že lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti marně uplynula ke dni 2. 2. 2012, kdy stěžovateli byla zaslána odpověď odboru interního auditu kontroly a stížností žalované, v němž byl stěžovatel upozorněn na skutečnost, že sdělení ze dne 12. 11. 2010, č. j. X, není rozhodnutím ve smyslu § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím a nelze se proti němu odvolat. Stěžovatel dále konstatuje, že žalovaná dosud nepředala jeho odvolání z 9. 12. 2010 spolu se spisovým materiálem svému nadřízenému orgánu, a to v rozporu s § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Vzhledem k tomu, že nadřízený orgán žalované o tomto odvolání dosud nerozhodl, dovozuje stěžovatel, že nečinnost žalované a ministerstva práce a sociálních věcí a zásah do práv stěžovatele nadále trvá.

[8] Stěžovatel se domnívá, že pro posouzení otázky včasnosti podání jeho správní žaloby ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. je právně rozhodující skutečnost, že žalovaná fyzicky stále nepředala předmětné odvolání nadřízenému správnímu orgánu. Z toho stěžovatel dovozuje, že dosud lhůta dle § 80 odst. 1 s. ř. s. nezačala plynout.

[9] Závěrem stěžovatel namítá porušení svých základních a ústavně garantovaných práv na soudní ochranu, na rovné zacházení, na spravedlivý proces bez průtahů a jinou právní ochranu a na legitimní očekávání stěžovatele. Stěžovatel navrhuje zrušit usnesení městského soudu v celém rozsahu, a dále uložít žalované postoupit spisový materiál ministerstvu, aby ve smyslu § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodlo o odvolání stěžovatele.

[10] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[11] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 7. 5. 2020, č. j. 5 As 45/2019 – 34, řízení přerušil, neboť ve věci sp. zn. 2 Azs 300/2018 podal druhý senát NSS dle č. 95 Ústavy České republiky Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s. V projednávané věci bylo městským soudem aplikováno ustanovení, které bylo předmětem návrhu,

přičemž výsledek řízení před Ústavním soudem měl zásadní význam na posouzení projednávané věci. Nejvyšší správní soud proto podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodl o přerušení řízení do doby rozhodnutí Ústavního soudu.

[12] Ústavní soud nálezem ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19, ve věci návrhu na zrušení § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s. rozhodl (návrh zamítl); odpadla tak překážka, pro kterou bylo řízení o této kasační stížnosti přerušeno. Nejvyšší správní soud proto výrokem I. rozhodl podle § 48 odst. 6 s. ř. s., že se v řízení pokračuje.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti; neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] V případě, že je kasační stížností napadáno usnesení městského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta, popř. řízení zastaveno, posuzuje kasační soud toliko naplnění důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s, tedy, zda z hlediska zákona ob stojí důvody, pro které bylo stěžovateli odepřeno věcné posouzení jeho žaloby. Odmítl-li městský soud žalobu a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda městský soud v daném případě správně posoudil nesplnění podmínek řízení, konkr. včasnost podané žaloby; věcný obsah žaloby však přezkoumávat nemůže (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, či ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98).

[17] Ustanovení § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím v odst. 1 až 3 stanoví, že „[p]roti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání. Povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání. Nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem. Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. Lhůtu nelze prodloužit.“

[18] Podle § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s. lze žalobu podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon. Zmeškání lhůty nelze prominout.

[19] Jak bylo rekapitulováno výše, stěžovatel podal odvolání proti rozhodnutí žalované dne 9. 12. 2010; žalovaná jako povinný subjekt měla lhůtu 15 dnů na jeho předložení nadřízenému orgánu a v uvedené lhůtě zůstala nečinná, neboť, jak vyplývá ze sdělení

pokračování

ministerstva ze dne 2. 8. 2018, č. j. MPSV-2018/15199-710/1, s podáním stěžovatele nebylo naloženo jako s odvoláním, ale bylo vyřízeno podle § 175 správního řádu. Lhůta pro podání žaloby započala běžet uplynutím 15 dnů od doručení odvolání stěžovatele a lhůta pro rozhodnutí o odvolání uplynutím dalších 15 dnů. Patnáctým dnem ode dne 9. 12. 2010 byl pátek 24. 12. 2010, což je svátek, lhůta k předložení věci by tedy uplynula 27. 12. 2010, lhůta pro rozhodnutí odvolacího orgánu pak dne 11. 1. 2011. Lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti by marně uplynula ke dni 11. 1. 2012. Ve snaze o maximální vstřícnost městský soud přitom stanovil počáteční lhůtu k podání žaloby ke dni 2. 2. 2011; lhůta k podání žaloby by v tomto případě marně uplynula 2. 2. 2012. Zmeškání této lhůty nelze prominout.

[20] Městský soud tedy postupoval správně, když stěžovatelovu žalobu pro opožděnost odmítl. Jeho závěry zcela ob stojí rovněž v kontextu s výše citovaným nálezem Ústavního soudu. Námitky stěžovatele, kterými brojí pouze proti rozhodnutí a postupu správních orgánů, a nikoliv proti rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby pro opožděnost, nemohly být shledány důvodnými.

[21] K námitkám stěžovatele ohledně porušení práva na spravedlivý proces Nejvyšší správní soud uvádí, že je v této věci vázán citovaným nálezem Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 25/19, jímž byl zamítnut návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s. Ústavní soud neshledal, že by toto ustanovení bylo v rozporu s ústavním pořádkem. Institut lhůty totiž tvoří nedílnou součást právního řádu, je obsažen ve většině procesních předpisů a Ústavní soud ustáleně vychází z toho, že lhůta sama o sobě ani nemůže být neústavní. Prostřednictvím lhůty nedochází k odepření soudní ochrany, nýbrž pouze ke stanovení podmínky, za kterých se jí lze dle čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod domoci. Nejde přitom o podmínku pro kohokoli *a priori* nedosažitelnou.

[22] Ústavní soud mj. dále konstatoval, že smyslem lhůty je omezení neurčitosti v uplatňování práv a tento smysl naplňuje i napadené ustanovení; konkr. k účelu lhůty uvedl: *„Je zároveň pojistkou, že se např. po padesáti letech nebudou vést soudní spory ohledně údajné nečinnosti v řízení, o kterém (již) nejsou k dispozici žádné záznamy či které ani nikdy neexistovalo (a šlo jen o výmysl či chybu žalobce). To ostatně může mít význam i pro soukromé osoby, jichž se může správní rozhodnutí, jehož vydání se náhle žalobce s odstupem mnoha let domáhá, bezprostředně dotknout a které mohly očekávat, že takové rozhodnutí již vydáno nebude (a bez žaloby by ani vydáno nebylo). Stejně tak má napadené ustanovení význam v případech, kdy má správní orgán za to, že mu žádné rozhodnutí vydávat nepřísluší, a právě proto, nikoli pro průtahy v tradičním slova smyslu, je nečinný. Ačkoli tedy napadené ustanovení nevede vždy a za všech okolností k okamžitému (v momentu propadnutí lhůty) nastolení právní jistoty, neboť správní řízení může nadále probíhat a rozhodnutí v něm nadále může být vydáno, přesto k odstranění entropie významně přispívá“* [bod 37].

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud postupoval v řízení v souladu se zákonem a nepochybil, pokud žalobu stěžovatele odmítl. Kasační stížnost není důvodná, proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů

řízení mu proto nenáleží. Žalované v rámci řízení žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[25] Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2019, č. j. 5 As 45/2019 – 11, byl stěžovateli ustanoven zástupcem advokát. Hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanoveného zástupce v takovém případě platí stát (§ 35 odst. 10 věta první za středníkem s. ř. s.). Ustanovený zástupce v řízení o kasační stížnosti po svém ustanovení žádný úkon neučinil, proto mu soud odměnu a náhradu hotových výdajů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. září 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu