



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Paradox Online, s.r.o.**, se sídlem Elišky Krásnohorské 606/10, Brno, zastoupená Mgr. Jakubem Hanyášem, advokátem se sídlem Kobližná 53/24, Brno, proti žalovanému: **Vrchní soud v Praze**, se sídlem náměstí Hrdinů 1300, Praha 4, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, č. j. 14 A 103/2019 - 20,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 6800 Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Jakuba Hanyáše, advokáta se sídlem Kobližná 53/24, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala dne 18. 3. 2019 žalovaného o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v rozhodném znění (dále jen „informační zákon“); konkrétně se domáhala poskytnutí textu všech rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, kterými bylo v civilní agendě vyřízeno 506 věcí v období od 1. 1. 2018 do 31. 1. 2018.

[2] Z důvodu nutnosti mimořádně rozsáhlého vyhledání informací vyzval žalovaný dle § 17 odst. 3 informačního zákona žalobkyni k úhradě částky 600 Kč; přípis s výzvou jí byl doručen dne 2. 4. 2019. Proti oznámení o výši úhrady za poskytnutí informací však podala žalobkyně dne 2. 5. 2019 stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona. Po obdržení stížnosti odeslal žalovaný spis spolu se stížností nadřízenému správnímu orgánu (Ministerstvu spravedlnosti); to však v zákonné lhůtě nerozhodlo.

[3] Následně žalobkyně brojila žalobou proti nečinnosti žalovaného, který nerozhodl o její žádosti o informace; odkázala přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14, a ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 Ans 10/2012 - 46.

Rozsudek městského soudu

[4] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 17. 12. 2019, č. j. 14 A 103/2019 – 20 (dále jen „napadený rozsudek“), žalovanému uložil povinnost vydat do patnácti dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o předmětné žádosti žalobkyně; zároveň jej zavázal povinností zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. Konstatoval, že stížnost žalobkyně dle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona ze dne 2. 5. 2019 byla nadřízenému správnímu orgánu předložena dne 6. 5. 2019; ten ji tedy byl povinen vyřídit nejpozději do 21. 5. 2019 (do 15 dnů ode dne, kdy mu byla předložena). Ministerstvo spravedlnosti tak ovšem neučinilo ani do dne podání žaloby (8. 6. 2019), ani ke dni zaslání svého vyjádření soudu (16. 9. 2019).

[5] V dané věci proto městský soud shledal nečinnost nadřízeného orgánu žalovaného při vyřizování stížnosti proti oznámení o výši úhrady za poskytnutí informací. Při řešení otázky zajištění účinné obrany proti této nečinnosti přitom vyšel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 – 14; dle něj v případě, kdy povinný subjekt vyzval stěžovatele k úhradě nákladů na poskytnutí informace a Ministerstvo spravedlnosti o podané stížnosti do zákonem stanovené lhůty nezákonně nerozhodlo, je třeba podanou stížnost proti výši úhrady považovat za bezvýsledně vyčerpaný prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., a proto je možné domáhat se žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s. vydání rozhodnutí přímo po povinném subjektu. Soud tedy dospěl k závěru, že žalobkyně se důvodně domáhala ochrany proti nečinnosti přímo vůči žalovanému jako povinnému subjektu, ačkoli ten (na rozdíl od nadřízeného správního orgánu) fakticky nečinný nebyl. Přikázal proto žalovanému rozhodnout o žádosti žalobkyně o poskytnutí informací; tím bude ukončena nečinnost žalovaného. S ohledem na typ řízení se městský soud nevyjádřil k tomu, zda je žalovaný povinen požadované informace žalobkyni poskytnout, anebo zda má žádost podle § 17 odst. 5 informačního zákona odložit pro nezaplacení požadované úhrady; i odložení totiž dle něj představuje rozhodnutí, které je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

Kasační stížnost žalovaného

pokračování

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které jej navrhl zrušit a žalobu odmítnout, případně věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Předně namítá nedostatek podmínky řízení spočívající v nevyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti; žalobkyně totiž nevyužila před podáním žaloby postupu podle § 80 odst. 3 správního řádu, ačkoliv s tím výslovně počítá § 20 odst. 4 informačního zákona. Nyní účinný § 16b odst. 3 informačního zákona se na žalobkyni sice ještě nevztahoval, nicméně z jeho znění dle stěžovatele jednoznačně vyplývá, že i před novelou č. 111/2019 Sb. se v případě nečinnosti nadřízeného správního orgánu [na nějž se speciální ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona nevztahuje] počítalo podle § 20 odst. 4 téhož zákona se subsidiárním užitím § 80 odst. 3 správního řádu, přičemž danou novelou došlo pouze ke změně věcné příslušnosti. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278 (jenž nebyl dotčen usnesením Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 2662/2014), je přitom účastník správního řízení povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i tehdy, pokud se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu. Na tomto požadavku je třeba setrvat obzvláště tehdy, je-li žalovaným (z určitých specifických procesních a judikatorně dovozených důvodů) prvostupňový správní orgán (který však sám nečinný nebyl), když nečinnost spočívá na straně nadřízeného správního orgánu, proti níž se lze bránit dle subsidiárně aplikovaného správního řádu. Městský soud tedy měl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a odmítnout, pročez stěžovatel navrhuje, aby tak učinil sám Nejvyšší správní soud.

[7] Stěžovatel poukazuje na to, že charakter řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti neumožňuje zavázat správní orgán ke konkrétnímu rozhodnutí (podstata věci není vůbec zkoumána), neboť je řešena pouze otázka nečinnosti, a to v projednávaném případě navíc nikoliv stěžovatele. Napadený rozsudek ovšem stanoví, že stěžovatel má požadované informace žalobkyni poskytnout, anebo žádost podle § 17 odst. 5 informačního zákona odložit pro nezaplacení požadované úhrady. Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2015, č. j. 10 A 4/2014 - 148, č. 3372/2016 Sb. NSS, však nečinnost nadřízeného orgánu v řízení o stížnosti proti úhradě nákladů vylučuje odložení žádosti podle § 17 odst. 5 věty druhé informačního zákona, neboť po dobu vyřizování stížnosti žadatele proti výši požadované úhrady neběží lhůta pro zaplacení úhrady. Jestliže tedy městský soud v napadeném rozsudku uvedl jako jednu ze dvou alternativ splnění jím stěžovateli ukládané povinnosti vydání rozhodnutí o odložení žádosti, vybídl jej k postupu, který je nezákonný. Jedinou možností je tedy poskytnutí informací; to je ovšem zásadní vybočení z podstaty charakteru řízení o nečinnostní žalobě, neboť tím fakticky jde o nařízení konkrétního způsobu vyřízení merita věci, aniž by se jím soud vůbec zabýval. Městský soud zavázal stěžovatele k určitému postupu, aniž by pro něj byly dány zákonné podmínky (lhůta k autoremeduře uplynula a sám povinný subjekt nečinný nebyl), zároveň mu však v odůvodnění napadeného rozsudku ani nedává závazný právní názor, jímž by mohl svůj postup legalizovat. Případné rozhodnutí o odmítnutí nebo odložení žádosti bude bezpochyby následně soudem jako nezákonné zrušeno; pokud však informaci poskytne, již nebude reálně možné jeho postup (napadený opravným prostředkem v podobě nevyřízené stížnosti) nijak soudně přezkoumat.

[8] Judikatura týkající se nečinnosti nadřízeného správního orgánu vychází z toho, že je možné žalovat pouze správní orgán prvního stupně; právní úprava informačního zákona ovšem nedává přímé vodítko, jak má stěžovatel v takovém případě postupovat v souladu se zákonem, neboť dřívějšími rozhodnutími nabízenou alternativu (rozhodnutí o odložení žádosti) posléze sama judikatura jednoznačně vyloučila jako nezákonnou. Je-li tedy na místě setrvat na stávající rozhodovací praxi, měl by se Nejvyšší správní soud vypořádat s otázkou, zda [za situace, kdy byl nadřízený správní orgán nečinný při vyřizování stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona] je skutečně namístě bez dalšího zavázat povinný subjekt k poskytnutí informace, a to bez podmínky jejich úhrady. Soudní rozhodnutí týkající se informačního zákona zpravidla zdůrazňují, že zákonná úprava neumožňuje v řadě situací žádné správné řešení, a je tedy (v rámci možností výkladu) třeba upřednostnit to nejméně nevhodné. Pasivní legitimace správního orgánu prvního stupně je dovozována z toho, že je to povinný subjekt, kdo je nositelem povinnosti vyřídit řádně žádost o informace; nicméně nadřízený správní orgán je zase povinen rozhodnout o stížnosti podle § 16a informačního zákona. Jistě nelze akceptovat situaci, kdy by se žadatel o informace dostal do procesní pasti, kvůli které by se nikoliv svou vinou vůbec nemohl domáhat soudního přezkumu neposkytnutí informací; nicméně s ohledem na subsidiaritu správního soudnictví, charakter nečinnostní žaloby a široké možnosti výkladu procesních otázek souvisejících s informačním zákonem je k zamyšlení, zdali je skutečně jediným a zároveň nejméně nevhodným takový postup, který naopak dostává do procesní pasti žalovaný správní orgán (jenž nebyl nečinný), v níž je nucen k postupu, který je v rozporu s informačním zákonem.

[9] Dle stěžovatele se však v dané situaci nabízí (s ohledem na předvídatelnost a srozumitelnost rozhodnutí soudu) vhodnější řešení; tím je dovodit pasivní legitimaci skutečně nečinného (tj. nadřízeného) správního orgánu. Jakkoliv jde o výklad značně přesahující dosavadní judikaturu i znění relevantních právních předpisů, přesto jej stěžovatel považuje (vzhledem k neustále se rozvíjející a měnící judikatuře) za běžný. Se zřetelem k tomu, že jde primárně o nečinnost nadřízeného správního orgánu v rámci velice specifického řízení podle informačního zákona, lze uvažovat o revizi dosavadní judikatury, a v souladu s faktickou podstatou věci připustit, že žalovaným má být nečinný nadřízený správní orgán (v opačném případě je vyloučena zásada dvojinstančnosti obcházená nečinnostní žalobou), a uložit mu povinnost, aby o stížnosti rozhodl. Jakkoliv soustava správních orgánů nemůže jít žadateli o informace k tíži, je namístě tuto hierarchii respektovat tam, kde to lze. Jestliže je z hlediska žaloby podle § 79 s. ř. s. považováno za řádné splnění povinnosti (vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení) poskytnutí informace, pak lze jistě dovodit, že v dané situaci bude řádnou nápravou také rozhodnutí o stížnosti dle § 16a informačního zákona; jen takovým postupem bude umožněno uplatnění odpovídajících institutů podle informačního zákona. V opačném případě totiž v rámci žaloby na ochranu proti nečinnosti dochází k tomu, že stanovení výše úhrady podle § 17 odst. 3 informačního zákona se stává právně bezvýznamným úkonem, aniž by došlo k jeho přezkumu či změně. Stěžovatel je přitom povinen nakládat se svěřeným majetkem hospodárně, s čímž souvisí jeho možnost (a zároveň povinnost) podmínit úhradou poskytnutí informací, které si vyžádá nadstandardní náklady povinného subjektu; napadený rozsudek však zcela pomíjí náhradové souvislosti. Po splnění povinnosti uložené městským soudem by byl stěžovatel povinen vymáhat náhradu na vyhledávání informací proti tomu, kdo porušením své povinnosti zavinil snížení stavu rozpočtových prostředků

pokračování

soudu; takovou osobu ovšem určit nelze, jelikož stěžovatel (jeho zaměstnanci) není tím, kdo by postupoval v rozporu se zákonem.

[10] Pro případ, že Nejvyšší správní soud dospěje k závěru, že právní předpisy vzhledem ke shora uvedenému neumožňují takový výklad, který by dostatečně respektoval ústavní pořádek (právo na informace i subsidiaritu správního soudnictví vyplývající z dělby moci) a přitom zaručil žadateli o informace účinné procesní nástroje proti nečinnosti při poskytování informací, je dle stěžovatele namístě zvolit postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (dle stěžovatele však konflikt spočívá v judikатурním výkladu, nikoliv v samotném znění relevantních právních předpisů).

[11] Stěžovatel též nesouhlasí, že mu byla uložena povinnost uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení spočívající v zastoupení advokátem. Tím totiž byla dle jména, příjmení a titulu tatáž fyzická osoba, která je dle obchodního rejstříku jediným jednatelem (a dříve přímým, následně zprostředkovaným společníkem) žalobkyně a která také jejím jménem podala předmětnou žádost o informace i stížnost proti oznámení o výši úhrady. V takovém případě by se nejednalo o náklady, které by žalobkyně důvodně vynaložila na zastoupení advokátem, který *de facto* zastupuje sám sebe, a neměly tedy být (přinejmenším ve výši odpovídající zastoupení advokátem) uloženy stěžovateli k náhradě.

Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[12] Žalobkyně ve svém vyjádření k námitce nedostatku podmínek řízení (nevyčerpání prostředku ochrany proti nečinnosti nadřízeného orgánu dle § 80 správního řádu) zdůrazňuje, že vyřízení stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona není judikaturou považováno za rozhodnutí; v odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14, je výslovně zmíněno usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 - 90, dle něž rozhodnutí o stížnosti žadatele nesouhlasícího s výši úhrady za poskytnutí informace není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.. S ohledem na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 164, se přitom lze žalobou proti nečinnosti domáhat vydání jen takového rozhodnutí, které splňuje definiční znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud tedy rozhodnutí o stížnosti proti výši úhrady není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nemůže být ani rozhodnutím dle § 80 správního řádu, a nelze se tedy jeho vydání domoci postupem dle tohoto ustanovení. Opačný výklad by totiž postrádal logiku, neboť kdyby žadatel podnět dle § 80 správního řádu podal a nadřízený orgán o něm nerozhodl, neexistoval by další prostředek, jak jej k tomu donutit. Nadřízený orgán by tak mohl tento podnět beztretně ignorovat; v takových případech nutnost využití prostředku na ochranu proti nečinnosti znamená pouze přílišný formalismus a zbytečnou bariéru v přístupu k informacím. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14, nadto uvádí, že za vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti vůči povinnému orgánu je třeba považovat již samotné podání stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona a její nevyřízení v zákonem určené lhůtě. Žalobkyně přitom zdůrazňuje, že předmětem tohoto řízení je nečinnost povinného subjektu (nikoliv nečinnost orgánu nadřízeného), proto ani nelze skutečnost, zda bylo vůči nadřízenému orgánu využito prostředků ochrany proti nečinnosti, či nikoliv, brát v potaz. Z toho, že do informačního

zákona bylo novelou provedenou zákonem č. 111/2019 Sb. doplněno ustanovení § 16b odst. 3, přitom nelze jakkoliv dovozovat, že již předtím platilo, že proti nečinnosti při rozhodování o stížnosti proti výši nákladů bylo nutno využít opatření dle správního řádu. Novelou zjevně došlo ke změně dosavadní praxe. Z toho, že zákonodárce určil věcnou příslušnost Úřadu pro ochranu osobních údajů, přitom zjevně vyplývá, že považuje rozhodování o těchto podnětech vedoucími daného ústředního správního úřadu za neefektivní a odporující smyslu tohoto prostředku.

[13] K tvrzené „procesní pasti“ povinného subjektu žalobkyně namítá, že stěžovatel cituje závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2015, č. j. 10 A 4/2014 - 148, č. 3372/2016 Sb. NSS (o němž opírá svou argumentaci) pouze selektivně, přičemž tento rozsudek se věnuje celé situaci komplexně a s předestíranými námitkami stěžovatele se vyrovnává, resp. poskytuje jednoznačné řešení celé situace (označuje dle stěžovatele nechtěný důsledek za správný); konstatuje, že si je velmi dobře vědom účinků rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ans 13/2012 - 14 ve spojení s dlouhodobou nečinností nadřízeného orgánu pro povinný subjekt, avšak v souladu se zásadou jednoty řízení, a tedy i „jednoty“ povinného subjektu a jemu nadřízeného orgánu, je třeba mít za to, že nečinnost nadřízeného orgánu jde k tíži povinného subjektu, a nikoli žadatele. Pokud je tedy nadřízený orgán nečinný, je třeba požadované informace poskytnout, jakkoliv to může mít pro povinný orgán negativní účinky. Z pohledu žadatele o informace totiž není důležité, který orgán zrovna formálně rozhoduje, neboť jeho cílem je získat požadované informace. Jestliže státní orgán vědomě nedodržuje zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, a nadto se proti takové nečinnosti není možné bránit, zcela jistě to nemůže znamenat, že kvůli takové konstrukci nebudou žadateli poskytnuty informace, na které má právo. Je věcí státu, aby si nastavil procesní pravidla tak, aby je sám mohl dodržet; pokud to nedokáže, nemůže to jít k tíži žadatele o informace. Situace, kdy jeden státní orgán (v tomto případě nadřízený orgán) způsobí, že druhý státní orgán (v tomto případě povinný subjekt) bude muset nést náklady spojené s vyhledáním informace, je důsledek státem špatně nastavených pravidel a procesů. Proti ústavně zakotvenému právu na informace totiž stojí jen právo povinného orgánu na úhradu nákladů spojených s vyhledáním takových informací; je přitom nesporné, že váhu těchto dvou práv nelze srovnávat.

[14] V projednávaném případě je předmětem žádosti o informace zaslání textů soudních rozhodnutí; bezesporu přitom existuje zásadní veřejný zájem na tom, aby docházelo k jejich zveřejňování, neboť jenom tak lze dosáhnout kontroly nad soudním rozhodováním. Povinný orgán požaduje náklady ve výši 600 Kč; tato částka je však zcela bagatelní. Je dle žalobkyně s podivem, že stěžovatel raději vynaloží (bezesporu značně vyšší) náklady na sepsání kasační stížnosti namísto toho, aby žádosti vyhověl. Pokud by tedy mělo být bráno v potaz to, o jaké náklady se jedná, je zjevné, že jsou (ve vztahu k rozpočtu stěžovatele) prakticky mizivé.

[15] Navrhované řešení (připuštění možnosti bránit se žalobou proti nečinnosti vůči nadřízenému orgánu) považuje žalobkyně za nevhodné; jeho důsledkem by bylo pouze prodloužení celého procesu, avšak zájmem žadatele je získat informace co nejrychleji bez zbytečných procesních komplikací. Pokud tedy judikatura hovoří o tom, že v případě informačního zákona je často třeba volit to nejméně nevhodné řešení, pak v posuzovaném případě je zjevné, že takovým řešením je právě umožnit žadateli bránit se proti nečinnosti

pokračování

nadřízeného orgánu žalobou přímo proti povinnému orgánu, a to při vědomí veškerých možných důsledků pro povinný orgán.

[16] K případnému nároku na náhradu nákladů řízení žalobkyně uvádí, že (přestože nesouhlasí s názorem stěžovatele na neoprávněnost přiznané náhrady v řízení před krajským soudem), u řízení o kasační stížnosti je situace zásadně odlišná v tom, že zákon ukládá účastníku povinné zastoupení advokátem. Pokud by tedy jednatel žalobkyně nebyl advokátem, musela by tato vyhledat právní pomoc jiného advokáta, s čímž by byly spojené náklady kompenzované právě přiznáním náhrady nákladů řízení; nelze jí přitom nepřiznat náklady jenom proto, že její jednatel je současně advokátem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, za stěžovatele jedná osoba splňující podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Dle informačního zákona, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 111/2019 Sb., platilo, že „stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace může podat žadatel, který nesouhlasí s výší úhrady sdělené podle § 17 odst. 3 nebo s výší odměny podle § 14a odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací“ (§ 16a odst. 1 písm. d)). „O stížnosti rozhoduje nadřízený orgán.“ (§ 16a odst. 4) „Povinný subjekt předloží stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu do 7 dnů ode dne, kdy mu stížnost došla, pokud v této lhůtě stížnosti sám zcela nevyhoví tím, že poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.“ (§ 16a odst. 5) „Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. d) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že a) výši úhrady nebo odměny potvrdí, b) výši úhrady nebo odměny sníží; tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti, nebo c) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, zjednal nápravu, jde-li o úhradu nebo odměnu za poskytnutí informace územním samosprávným celkem v samostatné působnosti.“ (§ 16a odst. 7) „Nadřízený orgán o stížnosti rozhodne do 15 dnů ode dne, kdy mu byla předložena.“ (§ 16a odst. 8) „Proti rozhodnutí vydanému podle odstavců 6 a 7 se nelze odvolat.“ (§ 16a odst. 9)

[21] Podle § 17 odst. 3 informačního zákona, pokud „bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena. Součástí oznámení musí být poučení

o možnosti podat proti požadavku úhrady nákladů za poskytnutí informace stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d), ze kterého je patrné, v jaké lhůtě lze stížnost podat, od kterého dne se tato lhůta počítá, který nadřízený orgán o ní rozhoduje a u kterého povinného subjektu se podává.“ Dle odst. 5 téhož ustanovení pak „poskytnutí informace podle odstavce 3 je podmíněno zaplacením požadované úhrady. Pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží. Po dobu vyřizování stížnosti proti výši požadované úhrady lhůta podle věty druhé neběží.“

[22] Dle § 20 odst. 4 informačního zákona dále, „pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle tohoto zákona a) pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, b) pro odvolací řízení a c) v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení ustanovení správního řádu; dále se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178; v ostatním se správní řád nepoužije“.

[23] Podle § 16b odst. 3 informačního zákona, dle něž „k opatřením proti nečinnosti nadřízeného orgánu podle zvláštního právního předpisu je příslušný Úřad pro ochranu osobních údajů“, se v rozhodné době nepostupovalo (viz Čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb.).

[24] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) předně ve svém usnesení ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 – 90, publikovaném pod č. 2164/2011 Sb. NSS, dospěl k závěru, že rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti žadatele, který nesouhlasí s výší úhrady povinným subjektem mu sdělené, není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s. „Za tohoto stavu by případná soudní ochrana proti nečinnosti nadřízeného správního orgánu neměla šanci na úspěch, neboť žalobou na ochranu proti nečinnosti se stěžovatel může domáhat vydání jen takového rozhodnutí, které splňuje právě definiční znaky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164, publikované pod č. 2181/2011 Sb. NSS). Není-li tedy rozhodnutí o stížnosti proti výši požadované úhrady (dle § 16a odst. 7 informačního zákona) rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., není rozhodnutím ani ve smyslu § 79 s. ř. s. Stěžovatel se ve správním soudnictví nemůže domáhat ochrany proti Ministerstvu spravedlnosti tím, že by žádal o uložení povinnosti rozhodnout o stížnosti proti výši úhrady, neboť toto rozhodnutí není rozhodnutím podle soudního řádu správního; případná žaloba by tedy musela být odmítnuta“ (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14).

[25] Právě v rozsudku ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 – 14 (z něž vycházel v napadeném rozsudku městský soud a na něž poukazuje též žalobkyně), pak NSS naznal: „(...) projednávaný případ se od otázek vyřešených jak zvláštním senátem pro rozhodování některých kompetenčních sporů (srov. usnesení ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009 – 34), tak následně i rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 – 90, publikované pod č. 2164/2011 Sb. NSS) odlišuje. Stěžovatel totiž požadovanou úhradu nezaplatil a informace neobdržel. Žádost však nemohla být odložena, protože do rozhodnutí nečinného Ministerstva spravedlnosti neběží lhůta (§ 17 odst. 5 in fine informačního zákona), po jejímž uplynutí je teprve možné žádost odložit. Tudiž jsou vyloučeny obě naznačené možnosti obrany [pozn. NSS: tedy 1/ pokud žadatel požadovanou úhradu nezaplatí (a nepodá stížnost), povinný orgán žádost odloží, odložení žádosti o informace je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a žaloba je proti němu přípustná, přičemž

pokračování

správní soud pak věcně přezkoumá i otázku nezaplacení (resp. výši) požadované úhrady; 2/ pokud žadatel požadovanou úhradu zaplatí a teprve poté se neúspěšně brání stížností proti její výši, pak jestliže informaci obdržel a s vyčíslenou výší úhrady nesouhlasí, musí se domáhat vrácení zaplacené úhrady civilní žalobou na vydání bezdůvodného obohacení]. Nejvyšší správní soud tak v této otázce došel k závěru, že řešení nabídnutá zvláštním a rozšířeným senátem nejsou na zdejší věc použitelná, protože se nezabývají nečinností nadřízeného orgánu. Opačný výklad by od žadatele o informaci vyžadoval, aby předvídal, zda nadřízený orgán bude, či nebude nečinný. Podle toho a v závislosti na výši požadované úhrady by pak teprve volil svou procesní strategii takovým způsobem, aby se vyhnul „slepé uličce“ – situaci s pouze teoretickou možností obrany, kdy pro nečinnost nadřízeného orgánu nebude vydáno správní žalobou napadnutelné usnesení o odložení žádosti o informace, a zároveň nebude fakticky možné požadovanou úhradu zaplatit. Jedinou bezpečnou volbou by se tak stala rezignace na podávání stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona, vyčkání na odložení žádosti a následné napadení správní žalobou. Takový závěr však nelze považovat za souladný s úmyslem zákonodárce – stížnost proti výši úhrady do informačního zákona zavedl, aby byla používána a aby byla funkční. Nelze rovněž opomenout, že zákonodárce stanovil v rámci informačního zákona jasné lhůty. Rezignací na využití stížnosti podle informačního zákona a přechodem rovnou do režimu správního soudnictví by se žadatel ocitl v řízení, kde soudy zpravidla rozhodují podle pořadí nápadu (§ 56 s. ř. s.). Tím by zákonem stanovené lhůty přišly vniveč a přístup k informacím by se žadateli ztěžoval. V neposlední řadě by nebyla respektována ani zásada subsidiarity správního soudnictví (§ 5 s. ř. s.), protože žalobou proti usnesení o odložení žádosti by materiálně bylo napadáno oznámení o výši požadované úhrady. Proti tomu ale informační zákon opravný prostředek upravuje právě v ustanovení § 16a odst. 1 písm. d). Nejvyšší správní soud proto na základě shora provedeného rozboru jednotlivých výkladových alternativ a závazné prejudikatury uvážil o věci takto. Přitom musel odpovědět na otázku, zda a jakou formou stěžovateli poskytnout ochranu. Na základě judikatury, názorů doktríny a nejasné zákonné úpravy stížnosti obsažené v ustanovení § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona totiž existuje vícero výkladových variant, jak předmětnou otázku řešit. Jak bylo totiž vyloženo výše, není možné se bránit přímo proti nečinnosti nadřízeného orgánu. Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se nicméně vyjadřují k jiné procesní situaci. Nečinnost nadřízeného orgánu neřeší, přičemž mechanické přijetí jimi nabízeného řešení by vedlo k tomu, že místo účelné a reálné ochrany ústavně garantovaných práv by se žadatelům o informace dostalo ochrany v podstatě jen zdánlivé: přístup k informacím by se oddaloval a soudní řízení by se štěpila. Právu na informace však soudní ochrana být poskytnuta musí, neboť podle čl. 4 Ústavy platí, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci. (...) Za této situace dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že umožnění přímé obrany proti povinnému subjektu, tak jak ji dovozuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu k některým stížnostním bodům ustanovení § 16a odst. 1 informačního zákona, je na místě i přes pochyby (...). Proto i v tomto případě, kdy žalovaný vyzval stěžovatele k úhradě nákladů na poskytnutí informace a Ministerstvo spravedlnosti o podané stížnosti do zákonem stanovené lhůty nezákonně nerozhodlo, je třeba podanou stížnost proti výši úhrady považovat za bezvýsledně vyčerpaný prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Proto je možné se žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat vydání rozhodnutí přímo po žalovaném Okresním soudu Praha – západ. (...) Lze tak uzavřít, že při rozhodování nad výše nastíněnými možnostmi výkladu Nejvyšší

správní soud následoval výslovného ústavního příkazu čl. 4 Ústavy ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny a zvolil tu z variant, která poskytuje základnímu právu stěžovatele efektivní a rychlou soudní ochranu.“ Tento závěr byl následně aplikován též např. v rozsudcích NSS ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 Ans 10/2012 – 46, ze dne 20. 12. 2013, č. j. 7 Ans 15/2013 – 23, či ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 – 35.

[26] Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 10 A 4/2014 - 148, publikovaném pod č. 3372/2016 Sb. NSS (na nějž opakovaně odkazuje stěžovatel), naznal, že „jakkoli žalobce do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatil, nebyly dány podmínky pro odložení žádosti žalobce podle § 17 odst. 5 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť do rozhodnutí nadřízeného orgánu o podané stížnosti žalobce proti výzvě k úhradě nákladů neběží lhůta podle § 17 odst. 5 věta druhá zákona, po jejímž uplynutí je teprve možné žádost odložit, neboť takto výslovně stanoví věta třetí téhož ustanovení. Postup žalovaného, jakkoli vyvolaný nečinností nadřízeného orgánu, vylučuje smysl institutu stížnosti podle § 16a zákona, a proto se jedná o postup v rozporu se zákonem. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona sice soud přezkoumá oprávněnost výše úhrady jako předběžnou otázku, avšak touto pravomocí soudu nelze vyloučit právo žadatele uplatnit své námitky proti požadované úhradě nákladů již ve správním řízení. Jiný výklad by vedl k akceptování nečinnosti nadřízeného orgánu v rozhodování o stížnosti žadatele a odepření práva žadatele na posouzení stížnosti nadřízeným orgánem povinného subjektu. Pokud je nadřízený orgán v řízení o stížnosti proti úhradě nákladů nečinný, je postup podle § 17 odst. 5 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím vyloučen, povinný subjekt není v takovém případě oprávněn žádost odložit. Soud si je velmi dobře vědom účinků rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ans 13/2012 – 14 ve spojení s dlouhodobou nečinností nařízeného orgánu pro povinný subjekt, avšak v souladu se zásadou jednoty řízení, a tedy i „jednoty“ povinného subjektu a jemu nadřízeného orgánu, je třeba mít za to, že nečinnost nadřízeného orgánu vede k „tíži“ povinného subjektu, a nikoli žadatele.“

[27] Okrajově lze nadto poukázat na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 – 40, v němž se zabýval otázkou, zda se lze proti rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona bránit u správního soudu žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s.; dospěl přitom k závěru, že „potvrzení postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydané na základě stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace; žadatel o informaci se může bránit vůči povinnému subjektu nečinnostní žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s.“ Uvedl přitom, že u zbývajících důvodů pro podání stížnosti dle § 16a odst. 1 informačního zákona [tj. též dle nyní rozhodného písm. d)] „jejich povahu a volbu správného žalobního typu rozšířený senát v nyní projednávané věci nemůže posoudit (tyto otázky přesahují předmět řízení)“.

[28] Jestliže stěžovatel předně tvrdí nedostatek podmínek řízení [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] spočívající v nevyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti, pak Nejvyšší správní soud nemůže této námitce přisvědčit. Jednoznačně totiž již dříve konstatoval, že v případě, kdy povinný subjekt vyzval žadatele o informace podle § 17 odst. 3 informačního zákona k úhradě nákladů za poskytnutí informace a nadřízený orgán povinného subjektu (zde Ministerstvo spravedlnosti) o stížnosti žadatele podané podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona v zákonné lhůtě nerozhodne, je třeba

pokračování

podání této stížnosti považovat za řádně vyčerpaný prostředek k ochraně proti nečinnosti povinného subjektu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.; právě proto je možné se nečinností žalobou domáhat vyřízení žádosti o informace přímo po povinném subjektu (viz výše citovaný rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 – 14). Nejvyšší správní soud přitom nehledal žádný důvod (plynoucí z vývoje právní úpravy, judikatury či podání účastníků řízení) se od tohoto dlouhodobě judikovaného právního názoru v projednávané věci odchýlit, resp. věc postupem dle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložit k projednání a rozhodnutí rozšířenému senátu.

[29] Ke stěžovatelově argumentaci uvedené v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že informační zákon v § 20 odst. 4 skutečně obecně počítá se subsidiárním užitím správního řádu, a to mimo jiné v ustanoveních týkajících se ochrany před nečinností; zjevně se přitom odkazuje na opatření podle § 80 odst. 3 správního řádu. Stejně tak je pravda, že rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 – 278, naznal, že *„účastník řízení je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu.“* Nutno ovšem zdůraznit, že tento postup nelze aplikovat (a po žadateli vyžadovat) konkrétně v případě nečinnosti nadřízeného orgánu s vyřízením stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona. Žaloba na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. (a podobně i institut představující nezbytnou podmínku pro její podání, tj. opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu) totiž v nynějším případě předpokládá, že nečinnost správního orgánu spočívá v nevydání rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. ve věci samé. Akt dle § 16a odst. 7 informačního zákona, jímž nadřízený orgán vyřídí stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) téhož zákona, však není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a tudíž pro domáhání se jeho vydání není dána ani aktivní žalobní legitimace žadatele dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Na takovou procesní situaci proto nelze vztáhnout podmínku formulovanou v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 – 278 (čili nezbytnost využití § 80 odst. 3 správního řádu před podáním žaloby dle § 79 s. ř. s.), neboť žadatel o informaci se zjevně nemůže úspěšně bránit přímo proti nečinnosti nadřízeného správního orgánu. S žalobkyní se přitom lze ztotožnit v tom, že pokud rozhodnutí dle § 16a odst. 7 informačního zákona není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pak není logické nutit žadatele, aby se jeho vydání musel pokoušet domáhat postupem dle § 80 správního řádu, když po případném marném využití tohoto prostředku stejně není možné proti nadřízenému orgánu povinného subjektu podat nečinnostní žalobu. Ostatně nelze ztrácet ze zřetele, že v projednávaném případě je žalovaným stěžovatel (nikoliv jeho nadřízený orgán), který je (byť ne vskutku vlastní vinou, nýbrž z judikturně dovozených závěrů) nečinný s vyřízením žádosti o informace. Stížnost žalobkyně dle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona (která nebyla v zákonné lhůtě vyřízena) přitom rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 – 14, považuje za řádně vyčerpaný prostředek k ochraně proti nečinnosti přímo povinného (nyní žalovaného) subjektu před podáním žaloby dle § 79 odst. 1 s. ř. s.

[30] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že městský soud nepochybil, pokud žalobu žalobkyně dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. neodmítl; nehodlá tak přitom z týchž důvodů učinit ani sám kasační soud.

[31] Napadený rozsudek ve výroku I. ukládá stěžovateli povinnost „vydat rozhodnutí o žádosti žalobkyně o poskytnutí informací“; v odůvodnění přitom uvádí, že se nehodlá vyjadřovat k tomu, zda je stěžovatel povinen požadované informace žalobkyni poskytnout, anebo zda má žádost podle § 17 odst. 5 informačního zákona odložit pro nezaplacení požadované úhrady. Stěžovateli však lze dát za pravdu v tom, že druhá městským soudem v řešené věci nastíněná možnost (tj. odložení žádosti pro nezaplacení požadované úhrady) nepřichází s ohledem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2015, č. j. 10 A 4/2014 – 148, v úvahu, neboť byla ze shora citovaných důvodu shledána nezákonnou. Nelze přitom naznat, jak tvrdí stěžovatel, že by rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 – 14, a Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2015, č. j. 10 A 4/2014 – 148, byly ve vzájemném rozporu. Již v rozsudku NSS (srov. jeho odst. [38]) je uvedeno, že pokud stěžovatel povinným subjektem požadovanou úhradu nezaplatil a podal stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona, nemohla být jeho žádost odložena, protože do rozhodnutí nečinného Ministerstva spravedlnosti neběží lhůta pro zaplacení; až po jejímž uplynutí je teprve možné žádost odložit. Je ovšem pravda, že v témže rozhodnutí NSS (srov. jeho odst. [44]) soud obecně uzavírá, že se nemůže v řízení o nečinnostní žalobě vyjadřovat k tomu, zda je povinný subjekt povinen požadované informace žadateli poskytnout, anebo zda má žádost podle § 17 odst. 5 informačního zákona odložit pro nezaplacení požadované úhrady. Městský soud ve svém pozdějším rozsudku pouze upřesnil a korigoval, že konkrétně v situaci, jako je ta právě nyní projednávaná, postup spočívající v odmítnutí žádosti není možný; ostatně stavení lhůty pro zaplacení úhrady dle § 17 odst. 3 informačního zákona až do rozhodnutí o stížnosti proti jejímu vyčíslení plyne přímo z odst. 5 téhož ustanovení zákona. Stejně tak nelze přisvědčit stěžovateli, že by předmětný rozsudek městského soudu přehlédl či snad (jako pozdější a taktéž ve Sbírce rozhodnutí NSS publikované rozhodnutí) derogoval celý dříve zdejší soudem vyslovený právní názor k této problematice. Městský soud ostatně explicitně uvedl, že si je velmi dobře vědom závěrů daného rozsudku NSS ve spojení s dlouhodobou nečinností nadřízeného orgánu pro povinný subjekt, a přesto s plnou reflexí tím způsobených důsledků naznal, že žádost v dané situaci nelze pro nezaplacení požadované úhrady odmítnout.

[32] Z aktuální judikatury tedy skutečně plyne, že jedinou možností ze strany stěžovatele, jak dosáhnout splnění povinnosti uložené mu městským soudem, je poskytnout žalobkyni požadované informace; byť tento jednoznačný faktický výsledek jinak obecně formulovaného výroku I. napadeného rozsudku je vskutku vychýlením z charakteru řízení o nečinnostní žalobě (v řízení o níž nemá být určen konkrétní způsob vyřízení merita věci), je tento stav neblahým důsledkem specifík právní úpravy a judikatury k informačnímu zákonu. Návodem k postupu povinného subjektu v takové situaci, jehož se stěžovatel domáhá, je tedy poskytnutí požadovaných informací. Takový krok je přitom namístě i přes všechny jeho negativní důsledky, jimiž je jak neuhrazení požadované úhrady dle § 17 odst. 3 informačního zákona, tak také faktická nemožnost přezkoumání jejího stanovení a vyčíslení, neboť po (bezplatném) poskytnutí informace již logicky nebude rozhodnuto o podané stížnosti. Nejvyšší správní soud si je těchto komplikací plynoucích ze zvoleného způsobu řešení dané situace vědom, přesto má stále za to, že se (slovy dřívější judikatury) skutečně jedná o nejméně nevhodné řešení z řady jiných ještě více problematických alternativ. Je to totiž právě žadatel o informace, jehož efektivní, účinné a v rozumném časovém horizontu dosažitelné právo na ochranu proti nečinnosti

pokračování

kteréhokoli subjektu zainteresovaného do procesu poskytování informací musí být akcentováno (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 – 14). Z pohledu žadatele přitom není důležité, který orgán má zrovna v dané fázi řízení formálně rozhodnout a nečiní tak, neboť jeho cílem je získat požadované informace co nejdříve. Nečinnost nadřízeného orgánu (který nemůže být ze shora uvedených důvodů sám žalovaným, a proto se žadatel proti jeho nečinnosti ani nemůže efektivně bránit) je proto, na základě zdůrazněné jednoty řízení a rozhodujícího orgánu, třeba přičítat povinnému subjektu, a pouze vůči němu může směřovat žaloba dle § 79 s. ř. s. Tíhu nedokonalé právní úpravy, závěrů judikatury hledající nejlepší ze špatných řešení či důsledky spojené s nedostačující personální kapacitou nadřízeného orgánu však musí nést veřejná sféra (resp. povinný subjekt), nikoliv občan (či jiný subjekt) realizující své ústavně zaručené právo na informace a dožadující se posouzení své žádosti o informace v zákonné lhůtě. Co se pak týče stěžovatelem zdůrazňovaného ekonomického aspektu celé této situace (tj. že dojde k poskytnutí informací bez zaplacení povinným subjektem vynaložených nákladů), má bezpochyby pravdu, že je povinen se svěřenými (veřejnými) prostředky nakládat hospodárně; ani to se však nemůže stát rozhodujícím argumentem pro změnu právního názoru NSS, neboť (byť jinak zcela žádoucí a chválná) snaha povinného subjektu o minimalizaci svých nákladů nemůže vést k upření, resp. zásadnímu ztížení realizace veřejného subjektivního práva jednotlivce. Lze taktéž přisvědčit tomu, že po splnění městským soudem uložené povinnosti stěžovatel skutečně nemá po kom ze svých zaměstnanců vymáhat náhradu za vyhledávání předmětných informací, neboť nikdo z nich porušením své povinnosti nezavinil snížení stavu jeho rozpočtových prostředků. Tím, kdo fakticky svým jednáním v rozporu se zákonem způsobil snížení rozpočtu stěžovatele, je Ministerstvo spravedlnosti. Není přitom na soudu, aby v tomto řízení řešil, zda a případně jakou právní cestou či za jakých podmínek je stěžovatel oprávněn požadovat po svém nadřízeném orgánu náhradu takto vzniklých nákladů.

[33] S podnětem stěžovatele k revizi dosavadní judikatury spočívající ve zvolení (jiného) vhodnějšího řešení se Nejvyšší správní soud neztotožnil, neboť žádné méně problematické východisko dané specifické procesní situace v rámci řízení dle informačního zákona neshledal. Pokud jde o návrh na dovození pasivní legitimace nadřízeného orgánu (tedy skutečně nečinného subjektu), nelze jej vyslyšet. Předně by vyžadoval zásadní změnu dosavadní související judikatury; konkrétně by musel být rozšířenému senátu NSS předložen k revizi jeho vlastní závěr, že rozhodnutí dle § 16a odst. 7 informačního zákona není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 – 90), případně že se žalobou proti nečinnosti lze domáhat vydání jen takového rozhodnutí, které splňuje definiční znaky § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164). Dále se soud neztotožňuje ani s tím, že by tento postup byl, jak tvrdí stěžovatel, snad pro žadatele o informace dokonce výhodnější. Jednak se žadatelé doposud mohli spolehnout na dlouhodobě zastávanou judikaturu a jejím závěrům přizpůsobit svůj procesní postup (bylo by proto v rozporu s jejich legitimním očekáváním nyní konstatovat, že měli postupovat jinak); především však je současné řešení z jejich pohledu rychlejší, jednodušší a efektivnější, což je záměr důrazně akcentovaný dosavadní rozhodovací praxí.

[34] Nejvyšší správní soud taktéž nenaznal, že by byly dány důvody pro uplatnění postupu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy (resp. dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním

soudu); ostatně mu ani není zřejmé, konkrétně které ustanovení informačního zákona by dle stěžovatele mělo být v rozporu s ústavním pořádkem. Zdůrazňuje přitom závěrem, že celé právní posouzení věci je založeno na znění informačního zákona před novelou provedenou zákonem č. 11/2019 Sb.; k výkladu § 16b odst. 3 doplněného do informačního zákona právě předmětnou novelou neshledal v projednávané věci podmínky, a proto nikterak nepředjímá, jaký dopad bude mít toto ustanovení na nyní vyslovené (resp. citované) závěry. Závěrem lze jen dodat, že dosud zastávaná judikatura NSS je nepochybně ústavně konformní a nepotřebuje ani výkladovou revizi, neboť akcentuje ochranu ústavně zaručených práv jednotlivce (právo na informace ve smyslu čl. 17 odst. 4 a odst. 5 Listiny základních práv a svobod) a obtíže spojené s aplikací rozhodné právní úpravy klade „na bedra“ veřejné sféře, aniž by došlo k přehnané ingerenci moci soudní do moci výkonné.

[35] Ke kasační námitce stěžovatele směřující proti uložení povinnosti uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení spočívajících v odměně za zastoupení advokátem (který je zároveň jejím jednatelem) pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalobkyně si zcela po právu zvolila zástupce z řad advokátů, což mohla učinit v řízení před krajským soudem i v řízení před NSS; její svobodnou vůli zde zákon prakticky nijak nelimituje. Skutečnost, že zvolený advokát byl se stěžovatelkou spojen, pro účely řízení před správními soudy nemá žádný význam. Je nepochybné, že právnická osoba si může zvolit zástupcem zásadně jakéhokoli advokáta; jen zcela výjimečně by mohl být výběr konkrétního advokáta považován za šikanu či zneužití práva. Nic takového zde patrné není – žalobkyně si zvolila advokáta, který je či byl s její činností spjat, a to pravděpodobně právě pro toto sepětí, na čemž za běžných okolností nelze spatřovat nic závadného. Právnická osoba soukromého práva není povinna vzdát se práva na právní pomoc jen proto, že advokát, který jí ji poskytuje, je s ní spojen; stejně tak si nemusí zvolit advokáta s ní nespojeného.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[36] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelem uplatněných kasačních námitek; stejně tak neshledal vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlídnout z úřední povinnosti. Proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož stěžovatel neměl v kasačním řízení úspěch, přiznal soud procesně úspěšné žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, která spočívá v nákladech na zastoupení advokátem (námitkou, že stěžovatelkou zvolený advokát je zároveň jejím jednatelem, se soud zabýval výše v odst. [35] tohoto rozhodnutí, přičemž dovodil, že tato skutečnost není důvodem pro nepřiznání nákladů za zastupování v řízení před soudem). Výše této náhrady spočívá v částce odpovídající mimosmluvní odměně za celkem dva úkony právní služby: 2x písemné podání ve věci, tj. vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku ze dne 6. 1. 2020 (č. l. 16 - 17 spisu NSS), vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 9. 1. 2020 (č. l. 22 - 24 spisu NSS) [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], a to v hodnotě 3100 Kč za každý úkon právní služby [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d)

pokračování

vyhlášky], včetně dvou paušálních částek náhrady hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč [§ 13 odst. 4 vyhlášky]. Zástupce stěžovatelky není plátcem DPH. Stěžovatel je tedy povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem částku 6800 Kč, a to k rukám jejího zástupce Mgr. Jakuba Hanyáše, advokáta se sídlem Kobližná 53/24, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 24. listopadu 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu