



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobce: **Mgr. F. Š.**, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, o ochraně před nečinností Věznice Ostrov ve věci žádosti žalobce o poskytnutí informací doručené Věznici Ostrov dne 29. 6. 2018, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, č. j. 9 A 51/2019 - 115,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 7. 11. 2018 podal ve smyslu § 79 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) žalobu na ochranu proti nečinnosti, přičemž jako žalovanou označil Vězeňskou službu České republiky - Věznici Ostrov (dále jen „původně žalovaná“). V žalobě tvrdil, že dne 20. 6. 2018 požádal původně žalovanou o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu“), týkající se stravování. Uvedl, že původně žalovaná se „snažila přenést“ svou informační povinnost jako povinného subjektu na nadřízený orgán, tj. Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky (dále jen „generální ředitelství“), s čímž zásadně nesouhlasil. Proti tomuto postupu podal dne 13. 8.

2018 stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu, přičemž dle jeho slov do dne podání žaloby neobdržel žádné rozhodnutí ani od původně žalované ani od generálního ředitelství, coby jejího nadřízeného orgánu. Žalobci přitom nebylo známo, zda vůbec došlo v souladu s § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k řádnému postoupení spisu nadřízenému orgánu. Na závěr uvedl, že marně uplynula zákonná lhůta, aniž by obdržel od původně žalované nebo jejího nadřízeného orgánu jakékoliv rozhodnutí nebo alespoň stanovisko ve věci.

[2] Krajský soud po posouzení žaloby dospěl k závěru, že není místně příslušným k jejímu projednání, a proto ji usnesením ze dne 9. 4. 2019, č. j. 57 A 156/2018 - 78, postoupil Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) s tím, že žalovanou má být správně Vězeňská služba České republiky (tj. žalovaná), neboť v souladu s předchozí judikaturou Nejvyššího správního soudu povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu není jednotlivá věznice, ale Vězeňská služba České republiky jako celek. Proti tomuto usnesení podal žalobce kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. 7. 2019, č. j. 3 As 141/2019 - 16, zamítl, neboť se ztotožnil s názorem krajského soudu, jakož i se svojí dřívější judikaturou, že za správní orgán, který měl svou případnou nečinností zasáhnout do žalobcových práv, bylo podle § 7 odst. 2 s. ř. s. třeba považovat Vězeňskou službu České republiky. Místně příslušným správním soudem je tak správně městský soud.

[3] Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Jádrem žalobcovy argumentace se podle něj týkala předchozí otázky, zda bylo možné považovat původně žalovanou, vůči níž žalobce taktéž podal stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu, za povinný subjekt, který byl povinen vyřídit jeho žádost o poskytnutí informace. S ohledem na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu, obzvláště pak na rozsudek č. j. 3 As 141/2019 - 16 týkající se přímo této věci, dospěl městský soud k závěru, že povinným subjektem oprávněným samostatně rozhodovat v oblasti poskytování informací je žalovaná jako celek. Původně žalovaná, jakožto pouhá organizační jednotka žalované nebyla v projednávané věci k vyřízení jeho žádosti o informace povinna. Žalobcova argumentace spočívající v požadavku na poskytnutí informací od původně žalované tak podle městského soudu nemůže být úspěšná. Z procesního postupu žalobce, který setrval na tom, aby mu informaci poskytla přímo původně žalovaná, městský soud odvodil, že ten byl dán konfliktními vztahy s původně žalovanou, u níž žalobce vykonával trest odnětí svobody.

[4] Městský soud dále uvedl, že žalobce již v předchozích obdobných věcech poučil o svém právním názoru týkajícím se otázky povinného subjektu, tedy že žaloba na ochranu proti nečinnosti směřující proti věznici jako pouhé organizační složce, nemůže být úspěšná. Městský soud stěžovatele přitom v předchozích případech vyzval k odpovídající úpravě žaloby a ke sdělení, zdali na podané žalobě trvá. Žalobce však setrval na svém názoru a svou žalobu nijak neupravil. Městský soud proto s ohledem na tuto skutečnost neshledal za nezbytné žalobce v nyní projednávané věci znovu poučovat a uzavřel, že Věznice Ostrov, jakožto původně žalovaná, která je organizační složkou žalované, vůči níž argumentace po celou dobu řízení směřovala, neměla postavení samostatného správního orgánu, resp. povinného subjektu ve smyslu zákona o svobodném

pokračování

přístupu. Jeho žaloba tudíž nemohla být důvodná a městskému soudu nezbyvalo, než ji zamítnout.

[5] Nad rámec výše uvedeného městský soud doplnil, že z reakce původně žalované k „předžalobní upomínce“ ze dne 30. 10. 2018 vyplývá, že žalovaná, jako povinný subjekt, žalobci požadované informace v průběhu července a srpna 2018 prostřednictvím svého generálního ředitelství buď poskytla anebo (byť i jen v části) odmítla poskytnout. Z toho vyplývá, že žalovaná byla ve věci činná, nikoliv nečinná, přičemž žalobce tuto skutečnost ani nijak nerozporoval. Žalobce byl tedy žalovanou ve své žádosti materiálně uspokojen. Pokud s odpovědí žalované nesouhlasil, měl možnost uplatnit vůči odpovědi žalované stížnost, resp. podat odvolání k nadřízenému orgánu, kterým bylo v této věci Ministerstvo spravedlnosti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[7] Stěžovatel na úvod zrekapituloval, že se na původně žalované domáhal poskytnutí informace v souladu se zákonem o svobodném přístupu. Tu však původně žalovaná postoupila bez dalšího generálnímu ředitelství, které na tuto žádost nereagovalo. Následně podal proti tomuto postupu původně žalované stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu, ale ani v tomto případě od nikoho neobdržel žádnou odpověď a ani požadované informace. V této souvislosti odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14, dle něhož právo na informace je ústavním právem. Za situace, kdy se žadatel nemůže efektivně domoci realizace práva na informace v rámci veřejné správy, musí být takovému žadateli poskytnut přístup k efektivní soudní ochraně. Procesní předpisy určené k ochraně práv je tak nutné vykládat takovým způsobem, aby byly účinné v praxi, nelze je vykládat způsobem odpírajícím ochranu, aniž by pro to existovaly pádné důvody.

[8] V daném případě se stěžovatel řídil nařízením generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 80/2010, o poskytování informací (dále jen „nařízení č. 80/2010“), podle něhož jsou povinnými subjekty organizační jednotky žalované, včetně věznic, jež rozhodují o žádostech o poskytnutí informací v I. stupni. Specifický statut má generální ředitelství, které podle uvedeného nařízení vystupuje jak v postavení správního orgánu I. stupně, tak rovněž rozhoduje o odvoláních nebo o podaných stížnostech. Podle tohoto nařízení byly žalobci poskytovány informace do roku 2017 přímo jednotlivými organizačními jednotkami. Od roku 2018 však došlo k zásadnímu odmítání jakýchkoliv informací z činnosti žalované na základě odůvodnění, s nímž se neztotožňuje.

[9] Pokud je bez znalostí organizační struktury žalované nahlíženo na organizační jednotky jako na nezpůsobilé subjekty podle zákona o svobodném přístupu, které nemohou být povinnými subjekty, je podle jeho přesvědčení takovýto závěr nesprávný. Jeho názor potvrzují i organizační jednotky soudní soustavy a soustavy státního zastupitelství, které poskytují jednotlivé informace, ačkoliv nemají vlastní subjektivitu a ani v zákoně zakotvenou úlohu správního orgánu. Stěžovatel dodal, že v oblasti stravování, jehož se požadovaná žádost o informace týkala, rozhoduje každá organizační složka

samostatně, jedná se tak o subjekt, který rozhoduje o jednotlivých právech a povinnostech a má tak povinnost poskytovat informace jako povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu. Na závěr uvedl, že mu žádné relevantní informace v oblasti stravování poskytnuty nebyly a tvrzení žalované v tomto bodě považuje za zavádějící a nepravdivé.

[10] Žalovaná na úvod svého vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že požadované informace byly stěžovateli poskytnuty, popř. bylo vydáno rozhodnutí o (byť i částečném) odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Žalovaná připustila, že dřívější praxe poskytování informací byla na základě nařízení č. 80/2010 jiná. Tehdy zvolený model však vycházel z mylného přístupu, neboť generální ředitelství není nadřízeným orgánem věznic a žalovaná, jakožto celek, má jediný nadřízený orgán, kterým je Ministerstvo spravedlnosti, což vyplývá rovněž z § 2 písm. e) Instrukce Ministerstva spravedlnosti, kterou se provádí zákon o svobodném přístupu. Žalovaná dospěla k odklonu od nařízení č. 80/2010 i s ohledem na judikurní vývoj; její počínání tak podle jejího názoru nelze považovat za projev libovůle nebo dokonce za nezákonnost. V současné době došlo ke zrušení nařízení č. 80/2010 a jeho nahrazení novým interním aktem. Žalovaná taktéž nepovažuje za přiléhavé její přirovnání k soudům a státním zastupitelstvím, jejichž soustava a vzájemné vazby mají jinou povahu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, přičemž je kasačnímu soudu z jeho úřední činnosti známo, že stěžovatel splňuje podmínku stanovenou v § 105 odst. 2 s. ř. s., věty za středníkem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že otázku, kdo je v nyní projednávané věci povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu, již pravomocně rozhodl rozsudkem č. j. 3 As 141/2019 - 16 a je ji tak nutno považovat za *res iudicata*. Povinným subjektem je Vězeňská služba České republiky jako celek a nikoliv samotná věznice, která je ve smyslu § 1 odst. 4 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, pouhou organizační jednotkou, která nemá v oblasti poskytování informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu samostatnou rozhodovací pravomoc (srov. taktéž stěžovateli zcela známé další rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 269/2018 - 15, a ze dne 10. 1. 2019, č. j. 5 As 359/2018 - 9). Na tom nic nemůže změnit ani stěžovatelův odkaz na nařízení č. 80/2010, které je interním aktem řízení upravující v rámci organizační struktury činnost žalované na poli poskytování informací a které nemůže sloužit jako výkladové vodítko pro určení, koho je možné ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu považovat za povinný subjekt. O to více to platí za situace, kdy judikatura správních soudů zastává konstantně opačný výklad, než který je uveden ve stěžovatelem poukázaném nařízení. Z tohoto důvodu se nebude kasační soud zabývat ani dalšími námitkami stěžovatele, které rozporují určení toho, kdo je povinným subjektem.

pokračování

[14] V návaznosti na předchozí bod tak Nejvyšší správní soud potvrzuje závěr městského soudu, že původně žalovaná, jakožto pouhá organizační jednotka žalované, nebyla v projednávané věci k vyřízení žádosti stěžovatele o informaci povinna. Na druhou stranu však Nejvyšší správní soud považuje za nutné korigovat jeho názor spočívající v tom, že i přes poučení, které se stěžovateli v předchozích jeho věcech dostalo, směřoval svoji žádost, resp. žalobu, vůči původně žalované, a proto bylo namístě jeho žalobu zamítnout. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že nebylo podstatné, zda stěžovatel žaloval samotnou organizační složku žalované, nebo přímo žalovanou. Podstatné bylo, komu bylo vytýkané jednání přičitatelné, což je v tomto případě žalovaná jako celek. Nečinností není pouze nečinnost určité organizační složky povinné osoby, tu je totiž nutné posoudit v rámci celého povinného subjektu.

[15] Pokud tedy stěžovatel zažaloval určitou organizační složku povinného subjektu, měl městský soud přezkoumat, zda byla povinná osoba jako celek v rámci žádosti o poskytnutí informace nečinná a nikoliv žalobu zamítnout s tím, že žalována byla pouze její organizační složka. V této souvislosti nutno podotknout, že v případě určení žalovaného správního orgánu se u nečinnostní žaloby uplatní stejné pravidlo jako je tomu u zásahové žaloby. Podle § 83 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení zásah provedl (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. Nad 72/2020 - 31). Je proto na žalobci, aby ve své žalobě na ochranu před nečinností určil, který správní orgán má být dle jeho přesvědčení nečinný a správní soud v těchto intencích věc posoudí. Pokud stěžovatel zažaloval organizační složku žalované, stále to znamenalo, že žalovanou byla Vězeňská služba České republiky jako celek. Nutno podotknout, že nadřízeným správním orgánem žalované ve smyslu § 16a odst. 4 zákona o svobodném přístupu bylo Ministerstvo spravedlnosti, nicméně stěžovatel se rozhodl žalovat Vězeňskou službu České republiky navzdory tomu, že již v předchozích řízeních o stěžovatelových žalobách byl několikrát upozorněn, kdo je povinným subjektem (srov. bod 30. napadeného rozsudku).

[16] I přes výše uvedenou korekci závěrů městského soudu je Nejvyšší správní soud toho názoru, že napadený rozsudek z hlediska zákonnosti ob stojí, neboť městský soud v bodě 33. napadeného rozsudku meritorně posoudil, zda byla žalovaná v nyní přezkoumávané věci nečinná, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak nebylo; žalovaná naopak v otázce poskytnutí informací aktivně konala. Stěžovatel tak v důsledku zčásti nepřesných právních závěrů městského soudu nebyl nijak zkrácen na svých právech.

[17] Poslední skupina námitek se týkala samotné otázky nečinnosti. Stěžovatel v nich tvrdil, že na jeho žádost o poskytnutí informací žalovaná nereagovala a stejně tak neobdržel žádnou odpověď na svoji stížnost podanou v souladu s § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu. Měl tedy za to, že žádné relevantní informace neobdržel a tvrzení žalované považuje za zavádějící a nepravdivé. Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že tyto námitky stěžovatele se nesou ve zcela obecném duchu, přičemž nejsou podpořeny žádnými konkrétními argumenty a pouze zcela okrajově reagují na závěry učiněné městským soudem. Účelem kasační stížnosti přitom na základě § 102 s. ř. s. je primárně umožnit přezkum pravomocného rozsudku správního soudu a stěžovatel má tudíž povinnost vést polemiku se závěry, ke kterým správní soud dospěl. Není přitom úkolem kasačního soudu argumentaci stěžovatele jakkoliv domýšlet nebo ji doplňovat. Nejvyšší správní soud proto k vypořádání těchto námitek přistoupí stejně stručně, jak stručně pojal

svoji argumentaci samotný stěžovatel (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 167/2014 - 41).

[18] Městský soud se v již dříve zmiňovaném bodě 33. napadeného rozsudku zabýval namítanou nečinností žalované. Na základě vyjádření původně žalované k „předžalobní upomínce“ ze dne 30. 10. 2018, č. j. VS 124954-2/ČJ-2018-800740-106, dospěl k závěru, že žalovaná, jako povinný subjekt, žalobci v průběhu měsíců července a srpna 2018 požadované informace z oblasti stravování buď poskytla (příp. odkázala na veřejně dostupné informace) anebo je (byť jen v části) odmítla poskytnout. Nejvyšší správní soud ověřil, že prohlášení žalované nacházející se ve zmiňovaném vyjádření ze dne 30. 10. 2018 mají oporu ve spisovém materiálu. Informace byly stěžovateli poskytnuty přípisem ze dne 12. 7. 2018, č. j. VS-76102-6/ČJ-2018-800040-INFZ (doručen stěžovateli dne 13. 7. 2018), ze dne 13. 7. 2018, č. j. VS-76102-7/ČJ-2018-800040-INFZ (doručen stěžovateli dne 16. 7. 2018), ze dne 30. 7. 2018, č. j. VS-76102-9/ČJ-2018-800040-INFZ (doručen stěžovateli dne 6. 8. 2018), ze dne 31. 7. 2018, č. j. VS-76102-10/ČJ-2018-800040-INFZ (doručen stěžovateli dne 7. 8. 2018), a ze dne 17. 8. 2018, č. j. VS-76102-13/ČJ-2018-800040-INFZ (doručen stěžovateli dne 28. 8. 2018). Naopak o některých bodech žádosti žalovaná rozhodla, že informace stěžovateli (byť jen částečně) odmítne poskytnout. Konkrétně tak žalovaná učinila rozhodnutími ze dne 30. 7. 2018, č. j. VS-76102-8/ČJ-2018-800040-INFZ (doručeno stěžovateli dne 2. 8. 2018), ze dne 2. 8. 2018, č. j. VS-76102-12/ČJ-2018-800040-INFZ (doručeno stěžovateli dne 9. 8. 2018) a ze dne 10. 8. 2018, č. j. VS-76102-11/ČJ-2018-800040-INFZ (doručeno stěžovateli dne 14. 8. 2018). Tyto skutečnosti stěžovatel v kasační stížnosti a ani dříve nijak nerozporoval a ani na ně nijak adekvátně nereagoval. Pouze trval na tom, že žádné relevantní informace neobdržel, ačkoliv ze spisu je patrné, že řadu informací od žalované obdržel a o některých bodech jeho žádosti bylo žalovanou rozhodnuto, že se mu informace neposkytnou. Kasační soud je tak toho názoru, že žalovaná se stěžovatelem aktivně komunikovala a nečinná nebyla.

[19] Co se týče „stížnosti na nečinnost“, Nejvyšší správní soud uvádí, že podání stěžovatele, které obdržela původně žalovaná dne 14. 8. 2018, bylo sice nadepsáno jako „Stížnost ve smyslu ust. § 16a odst. 1 písm. b) zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“, nicméně spíše než vůči samotnému uplynutí lhůty k vyřízení jeho žádosti o informace se v ní stěžovatel bránil proti tomu, že by jeho žádost mělo vyřizovat namísto původně žalované generální ředitelství. Na závěr svého podání jen okrajově a opět zcela obecně uvedl, že lhůta pro poskytnutí informace již uplynula. Z předchozího bodu tohoto rozsudku je však patrné, že stěžovatel svoji stížnost podal v době, kdy probíhal proces vyřizování jeho žádosti o poskytnutí informací (jednotlivé body žádosti byly vyřizovány v době od 12. 7. 2018 do 17. 8. 2018), přičemž po obdržení jeho stížnosti mu žalovaná přípisem ze dne 17. 8. 2018, č. j. VS-76102-13/ČJ-2018-800040-INFZ (doručena stěžovateli dne 28. 8. 2018) poskytla poslední část informací. Kasační soud proto se stěžovatelem nesouhlasí, že by na jeho „stížnost“ nebylo reagováno, neboť ji podal v době, kdy teprve probíhal proces jejího vyřizování, přičemž jeho podání neobsahovalo ani žádné konkrétní námítky, jaká část jeho žádosti o poskytnutí informace zůstala nevyřízena. Nesouhlasil-li stěžovatel s rozhodnutími o odmítnutí poskytnout některé informace, měl možnost ve smyslu § 16, eventuálně § 16a, zákona o svobodném přístupu obrátit se s odvoláním, popř. se stížností, na nadřízený správní orgán žalované, jímž je Ministerstvo spravedlnosti.

pokračování

[20] K odkazu stěžovatele na nálezu Ústavního soudu vedený pod sp. zn. I. ÚS 3930/14 Nejvyšší správní soud nakonec uvádí, že nijak nepopírá závěry zde uvedené, nesdílí však stěžovatelův názor, že tyto závěry nebyly v nyní posuzovaném případě respektovány. Ústavní soud se totiž ve zmíněném nálezu zabýval aplikací běhu třicetidenní lhůty podle § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu za situace, kdy ve věci poskytnutí daných informací konkrétním povinným subjektem již jednou správní soud pravomocně rozhodl a shledal, že dožadovaná osoba je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu. Z takového *ratia decidendi* není zřejmé, jaký by měly mít závěry učiněné Ústavním soudem dopad na nyní posuzovanou věc. Proto Nejvyšší správní soud nepovažuje odkaz na tento nálezu v nyní projednávané věci za přílehlavý.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[22] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovaná byla ve věci úspěšná, ta ale náhradu nákladů nepožadovala a ze spisového materiálu nevyplývá, že by jí nějaké náklady přesahující rámec její běžné úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení ani jednomu z účastníků.

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

V Brně dne 21. prosince 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu