



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **P. N.**, zastoupený Mgr. Antonínem Novákem, advokátem, sídlem Pražská 255/41, Olomouc, proti žalovaným: **1) Ministerstvo obrany**, sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, **2) Vojenský geografický a hydrometeorologický úřad generála Josefa Churavého**, sídlem Čs. odboje 676, Dobruška, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného 1) spočívající v nevydání rozhodnutí o stížnosti proti výši úhrady za poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalovaného 1) proti výroku II rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2022, č. j. 31 A 9/2022-80,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2022, č. j. 31 A 9/2022-80, se ve výroku II **ruší**.
- II. Žaloba **se** v části, jíž se žalobce domáhá uložení povinnosti žalovanému 1) rozhodnout o stížnosti žalobce ze dne 18. 8. 2020 proti výši úhrady podle § 16a odst. 1 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, **odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Antonínu Novákovi, advokátu, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti ve výši **3 400 Kč**, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný 2) oznámil žalobci přípisem ze dne 3. 8. 2020, že poskytnutí požadovaných informací (leteckých měřických snímků) je podmíněno zaplacením úhrady ve výši 500 Kč za jednu kopii snímku. Žalobce podal dne 18. 8. 2020 proti výši úhrady stížnost [dle § 16a odst. 1 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím], na kterou žalovaný 2) reagoval přípisem ze dne 14. 9. 2020, v němž zpochybnil, že je povinným subjektem dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[2] Žalobce se vydání rozhodnutí o stížnosti proti výši úhrady za poskytnutí požadovaných informací domáhal žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Krajský soud v Hradci Králové výrokem II rozsudku označeného v záhlaví uložil žalovanému 1) povinnost rozhodnout o stížnosti žalobce proti výši úhrady, a to do 15 dnů od právní moci rozsudku. Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že za povinný subjekt dle zákona o svobodném přístupu k informacím považoval žalovaného 2), který sám nevyhověl stížnosti proti výši požadované úhrady za poskytnutí informací (§ 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím), a proto byl žalovaný 1) [jako nadřízený orgán žalovaného 2)] povinen o podané stížnosti rozhodnout (§ 16a odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím).

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků

[4] Žalovaný 1) (dále jen „stěžovatel“) napadl výrok II rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž rozporoval závěr krajského soudu, že žalovaný 2) je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel namítl, že za povinné subjekty nelze považovat jednotlivá vojenská zařízení a útvary, žalovaný 2) není dle jeho názoru samostatným státním orgánem ani veřejnou institucí. Armádu České republiky řídí Ministerstvo obrany (stěžovatel). Proto je povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím výhradně stěžovatel. Výklad krajského soudu, dle kterého je povinným subjektem každý vojenský útvar či zařízení, považuje stěžovatel za neudržitelný. Pro tyto složky by to znamenalo umělé vytvoření „nevojenské agendy“, nadto spojené s požadavkem na personální zajištění této agendy. Dle stěžovatele je to výhradně on, kdo vykonává veřejnou moc navenek, nikoli Armáda České republiky a její vnitřní složky.

[5] Žalobce a žalovaný 2) práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužili.

[6] V návaznosti na seznámení účastníků s předběžným stanoviskem soudu stran naplnění podmínek pro věcné projednání žaloby krajským soudem (s ohledem na zákaz překvapivých rozhodnutí) podal žalobce vyjádření, v němž poukázal na skutečnost, že žalovaný 1) porušil povinnost rozhodnout o žalobcově stížnosti proti výši úhrady za poskytnutí informace. Krajský soud pak (v kontextu s věcí projednanou a rozhodnutou pod sp. zn. 31 A 2/2022) poskytl žalobci soudní ochranu tím, že žalovanému uložil povinnost vydat o stížnosti proti výši úhrady rozhodnutí. Žalobce připomněl, že právo na

pokračování

informace patří mezi práva zaručená přímo Listinou základních práv a svobod (čl. 17 odst. 5). Právo na soudní ochranu tedy nelze dle jeho názoru zužovat pouze z toho důvodu, že se takové řešení jeví jako správné z pohledu judikatury Nejvyššího správního soudu, která jej ve výsledku zbavuje práva na soudní ochranu, a navíc aprobejuje zjevné porušení zákona. Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná, byť z jiných důvodů, než uvádí stěžovatel.

[8] Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud povinen i bez námítky přihlédnout k tomu, *bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.*

[9] Podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou jedním z důvodů zmatečnosti řízení před krajským soudem též chybějící podmínky řízení. V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v části předmětu řízení, o němž krajský soud rozhodoval výrokem II rozsudku (napadeným kasační stížností), nebyly podmínky řízení naplněny, a to z následujících důvodů.

[10] Ochrany ve správním soudnictví se nelze dovolávat proti jakékoli nečinnosti správního orgánu, nýbrž toliko proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé (popř. osvědčení). Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že *se ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení* (pozn.: zvýraznění podtržením - zde i dále v textu - doplnil Nejvyšší správní soud).

[11] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003-50: *„Důvodnost žaloby na nečinnost proto soud může posuzovat (tedy může se věci meritorně zabývat) jen tehdy, pokud žalobou je požadována ochrana proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí nebo nevydání osvědčení; je-li žalobou žádána ochrana proti nečinnosti spočívající v absenci jiného úkonu správního orgánu, než je vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení, není dána pravomoc soudu k poskytnutí takové ochrany (...), a chybí tak základní podmínka řízení, za které soud může jednat a rozhodovat ve věci.“*

[12] V souzeném případě krajský soud výrokem II rozsudku věcně rozhodl o části žalobcova návrhu směřujícího proti stěžovateli ve věci nevyřízení žalobcovy stížnosti proti výši úhrady za poskytnutí požadovaných informací. Žaloba tak nesměřovala proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé (jež představuje rozhodnutí povinného subjektu o žádosti o poskytnutí informace), nýbrž proti nevyřízení stížnosti proti sdělení o výši úhrady za poskytnutí požadovaných informací.

[13] Již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008-90, č. 2164/2011 Sb. NSS, vyslovil, že „sdělení požadavku na úhradu za poskytnutí informace (§ 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím), ani rozhodnutí o stížnosti žadatele, který nesouhlasí s výší úhrady jemu sdělené (§ 16a odst. 7 téhož zákona), nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., ani rozhodnutími správního orgánu ve věci soukromoprávní [§ 68 písm. b) s. ř. s.]. Rozhodnutím podle § 65 soudního řádu správního je rozhodnutí, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil (§ 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím)“. V usnesení z téhož dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008-164, č. 2181/2011 Sb. NSS, pak rozšířený senát potvrdil, že „v řízení podle § 79 a násl. s. ř. s. se lze domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu pouze v případě, že má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí (...), které musí splňovat definiční znaky rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.“ (viz bod 38). Z citovaných usnesení rozšířeného senátu vyplývá, že není-li rozhodnutí stěžovatele o stížnosti proti sdělené výši úhrady, jehož vydání se žalobce domáhal i v nyní souzené věci, rozhodnutím ve věci samé (rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.), nemohl krajský soud v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu uložit stěžovateli povinnost takové rozhodnutí o stížnosti vydat. K témuž závěru Nejvyšší správní soud dospěl též např. v rozsudku ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012-14 (bod 27), či v rozsudku ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 397/2019-40 (bod 29).

[14] Shora vyslovený závěr ovšem neznamená, že by žalobce zůstal bez možnosti právní ochrany a bez přístupu k soudu, jak poukazoval ve svém vyjádření. Jak vyplývá z 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, č. 2301/2011 Sb. NSS, žadatel se žalobou ve správním soudnictví může bránit proti odložení žádosti povinným subjektem pro nezaplacení požadované úhrady (žalobou proti rozhodnutí), případně občanskoprávní žalobou na vydání bezdůvodného obohacení, pokud úhradu za poskytnutí informací povinnému subjektu zaplatil (i když s ní, případně s její výší nesouhlasí). Zvláštní senát dospěl k následujícím závěrům: „Jestliže žadatel o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nezplatí částku, kterou správní orgán podmínil poskytnutí informace (§ 17 odst. 5 tohoto zákona), a správní orgán žádost odloží, je možno toto usnesení o odložení věci napadnout žalobou ve správním soudnictví. Jestliže však žadatel požadovanou částku zaplatil a u nadřízeného orgánu neuspěl se svou stížností proti výši úhrady [§ 16a odst. 1 písm. d) citovaného zákona], není pro něj dalším možným prostředkem obrany správní žaloby, nýbrž žaloba z titulu bezdůvodného obohacení podle části třetí občanského soudního řádu. Soud v občanském soudním řízení pak přezkoumá, zda byla úhrada vyčíslena v souladu s § 17 odst. 1 citovaného zákona, tedy zda nepřesahuje náklady spojené s pořízením kopií atd., a zda ceny uvedené v sazebníku zásadním způsobem nepřesahují ceny nezbytné.“

[15] Pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu taktéž dovodila, že ve specifických případech, kdy nadřízený orgán o stížnosti proti sdělené výši úhrady vůbec nerozhodne a následně ani povinný subjekt nerozhodne o odložení žádosti pro nezaplacení požadované úhrady, může se žadatel domáhat ochrany proti nečinnosti, a to přímo proti povinnému subjektu s tím, že tvrzená nečinnost spočívá v nevyřízení samotné žádosti o informace (nikoli v nevyřízení stížnosti proti sdělení o výši úhrady). Stížnost proti výši úhrady se v takovém případě považuje za bezvýsledně vyčerpaný prostředek, který procesní předpis

pokračování

stanoví k ochraně proti nečinnosti (viz již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ans 13/2012-14, bod 43). Ostatně, právě popsaného alternativního způsobu soudní ochrany se žalobce u krajského soudu rovněž domáhal, a to v souvisejícím soudním řízení, v němž krajský soud rozsudkem ze dne 25. 5. 2022, č. j. 31 A 2/2021-151, žalobci vyhověl a uložil povinnost o žádostech o poskytnutí informací rozhodnout. Není tedy pravda, že by závěry shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu vedly k odepření soudní ochrany žalobci.

[16] Z důvodů uvedených výše se pak Nejvyšší správní soud již nezabýval otázkou, zda žalovaný 2), který je vojenským zařízením, je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím či nikoli. Za situace, kdy v souzené věci nebyly a nejsou naplněny podmínky pro věcné projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí o stížnosti proti výši úhrady za poskytnutí požadovaných informací, které není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nelze se zabývat otázkou, kdo konkrétně byl v souzeném případě povinným subjektem. Předmětem věcného posouzení Nejvyšším správním soudem mohla být tato otázka v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu č. j. 31 A 2/2021-151, jímž krajský soud žalovanému 2) uložil povinnost rozhodnout o žalobcových žádostech o poskytnutí informací. Nejvyšší správní soud však tuto kasační stížnost usnesením ze dne ze dne 14. 9. 2022, č. j. 1 As 173/2022-24, z procesních důvodů odmítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Na základě výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadený výrok II rozsudku krajského soudu, jímž byla stěžovateli uložena povinnost rozhodnout o stížnosti proti výši úhrady, ačkoli pro to nebyly splněny podmínky řízení. Protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., rozhodl Nejvyšší správní soud zároveň o odmítnutí žaloby v této části (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.).

[18] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o odmítnutí žaloby, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v takovém případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98). V daném případě bylo o náhradě nákladů soudního řízení rozhodnuto dle § 60 odst. 3 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

[19] Stěžovateli byl v řízení před krajským soudem ustanoven zástupcem advokát, který zastupuje stěžovatele i v řízení o kasační stížnosti (§ 35 odst. 10 věta poslední s. ř. s.). Hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanoveného zástupce v takovém případě platí stát (§ 35 odst. 10 část věty první za středníkem s. ř. s.). Ustanovenému zástupci byla odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v řízení před krajským soudem přiznána samostatným usnesením krajského soudu ze dne 14. 7. 2022, č. j. 31 A 9/2022-90,

které tímto rozsudkem zůstalo nedotčeno. V řízení o kasační stížnosti byla ustanovenému zástupci přiznána odměna za jeden úkon právní služby spočívající v sepsu vyjádření [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za který mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 aplikovaný na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Tato částka je konečná, neboť ustanovený zástupce není plátcem daně z přidané hodnoty. K jejímu vyplacení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce 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 12. ledna 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková v. r.
předsedkyně senátu