



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupený JUDr. Bc. Marcelou Oškrdovou, advokátkou se sídlem Národní 416/37, Praha 1, proti žalovanému: **Nejvyšší státní zastupitelství**, se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2020, č. j. 1 SIN 308/2020-21, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2022, č. j. 15 A 72/2020-44,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal obsahově totožné žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (informační zákon), konkrétně kopie textu odvolání státního zástupce a kopie rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, obojí ve stejné trestní věci. Nejdříve podal žádost k Vrchnímu soudu v Praze, který ji odmítl a žalobce odkázal na státní zastupitelství vykonávající dozor. Rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 24. 2. 2020, žalobce proti němu nepodal odvolání, a rozhodnutí tak nabylo právní moci dne 11. 3. 2020. Den po doručení rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, 25. 2. 2020, tedy v běžící odvolací lhůtě, podal žalobce druhou žádost, a to k Vrchnímu

státnímu zastupitelství v Praze, které ji odmítlo. Proti rozhodnutí podal odvolání, o kterém rozhodl žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím. Žalovaný rozhodnutí Vrchního státního zastupitelství v Praze zrušil a řízení zastavil kvůli překážce litispendence podle § 48 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, aniž důvodnost odvolání věcně posoudil. Podle žalovaného byla žádost Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze podána dříve, než pravomocně skončilo řízení vedené u Vrchního soudu v Praze. Procesní zakotvení překážky litispendence v řízení podle informačního zákona dovodil z toho, že § 48 odst. 1 správního řádu je konkrétním vyjádřením základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené v § 8 odst. 1 správního řádu.

[2] Žalobce podal žalobu k městskému soudu, který jí vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle městského soudu nelze § 48 odst. 1 správního řádu uplatnit, protože § 20 odst. 4 informačního zákona užití takového ustanovení zcela jednoznačně nepřipouští. Oporu pro aplikaci § 48 odst. 1 nelze dovodit tím, že vyplývá ze základních zásad činnosti správních orgánů, konkrétně z § 8 odst. 1 správního řádu. Takový výklad je nepřipustně extenzivní. Zásada součinnosti mezi správními orgány se sice promítá do dalších ustanovení správního řádu, nelze z ní však přímo dovodit, že souběžně zahájená řízení podle informačního zákona u různých povinných subjektů zakládají překážku věci zahájené.

[3] Městský soud souhlasí s žalobcem, že informační zákon obsahuje vlastní, speciální úpravu vyřizování žádostí, a to nejen v § 14 odst. 5, ale i v § 15, který upravuje odmítnutí žádosti. Zastavení řízení předvídá zákon pouze v odvolacím řízení, a to pro případ, že povinný subjekt nebyl oprávněn žádost o informaci odmítnout (§ 16 odst. 4 věta první informačního zákona). Závěr žalovaného nevyplývá ani z judikatury NSS. Ten v rozsudku ze dne 7. 2. 2008, č. j. 6 Ans 9/2006-52, uvažoval o možnosti nezahájení řízení o žádosti o poskytnutí informace pro překážku věci rozhodnuté, pokud byl žadatel v řízení o jeho předchozí žádosti v minulosti již uspokojen (v oné věci však informace vydána nebyla). Z tohoto rozsudku nicméně nelze obecnou aplikovatelnost § 48 odst. 1 správního řádu dovozovat. Aplikovatelnost překážky věci zahájené a překážky věci rozhodnuté nelze vzájemně spojovat, protože jsou mezi nimi podstatné rozdíly.

[4] Informační zákon navíc nijak nebrání, aby se žadatel domáhal poskytnutí informace od několika povinných subjektů zároveň. Správní orgány by měly v takových řízeních v souladu s § 8 odst. 1 správního řádu spolupracovat k zamezení nedůvodných rozdílů v jednotlivých rozhodnutích. Vzhledem k časovým aspektům (krátké lhůty) je však taková možnost iluzorní. Žalovaný také pochybil, když nezohlednil, že v době vydání jeho rozhodnutí již bylo řízení o poskytnutí informace u Vrchního soudu v Praze pravomocně skončeno a překážka litispendence v této době neexistovala. I kdyby tedy bylo možné aplikovat § 48 odst. 1 správního řádu, žalovaný nerozhodoval podle skutkového a právního stavu v době vydání svého rozhodnutí.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti žalovaného

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), tj. pro nesprávné právní posouzení soudem. Podle stěžovatele vyplývá ze zásady stanovené § 8 odst. 1 správního řádu nutnost aplikovat § 48 odst. 1 téhož zákona. Ustanovení § 8 odst. 1 správního řádu obsahuje normativní text, který ukládá zcela konkrétní povinnosti správním orgánům i účastníkům řízení, a proto jeho aplikace na informační zákon není nepřipustně extenzivní. Stěžovatel také upozorňuje na § 1 odst. 2 správního řádu, podle kterého se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Nelze jej tak vyloučit bez náhrady a nestanovit, jaká procesní pravidla se mají namísto správního řádu použít. Stěžovatel odkazuje také na § 177 odst. 1 a § 180 odst. 1 správního řádu. Ustanovení § 20 odst. 4 písm. d) informačního zákona nelze vykládat jako „zákaz“ použití správního řádu, protože i v řízení vedeném podle informačního zákona se mohou vyskytnout další situace neřešitelné bez použití správního řádu, např. rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a), b) nebo c) informačního zákona. Možnost existence překážky věci rozhodnuté přitom připustil NSS v rozsudku č. j. 6 Ans 9/2006-52, přičemž podle stěžovatele proto nelze vyloučit ani použití překážky litispendence, a to tím spíše, že její opomenutí může vést k výsledku v rozporu se zásadou *non bis in idem*.

[6] Ustanovení § 14 odst. 5 písm. a), b) informačního zákona nemůže představovat ani přibližnou obdobu § 66 správního řádu, která by aplikaci § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu (zastavení řízení pro překážku podle § 48 odst. 1 správního řádu) vylučovala. Ustanovení § 14 odst. 5 písm. a), b) informačního zákona, je speciální úprava pro situaci, kdy žadatel neodstraní vady žádosti, a shoduje se s obecnou úpravou v § 37 odst. 3 a § 45 odst. 2 správního řádu.

[7] Stěžovatel také nesouhlasí s tím, že by bylo možné řízení zastavit pro překážku litispendence, jen pokud řízení zahájené dříve dosud nebylo pravomocně skončeno. Odmítá aplikaci civilistické judikatury, ze které městský soud vycházel. Podle stěžovatele nelze v tomto případě normy soukromého práva použít, protože veřejnoprávní úprava překážky litispendence není chybějící ani kusá. Upozorňuje také na odlišné znění § 83 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (o. s. ř.), které neumožňuje, aby v téže věci probíhala současně dvě či více řízení. Ustanovení § 48 odst. 1 správního řádu naproti tomu brání již v zahájení, nikoli pouze průběhu dalších řízení. Stěžovatel také odkazuje na rozsudek NSS ze dne 7. 6. 2018, č. j. 1 Ads 86/2018-29, bod 21, podle kterého rozhodnutí vzešlé z řízení, které nemělo být vůbec pro překážku litispendence vedeno, je nezákonné, a bylo je proto třeba bez dalšího zrušit a řízení zastavit. Městský soud však tomuto rozhodnutí nevěnoval pozornost. Stěžovatel tedy rozhodoval podle skutkového a právního stavu v době vydání svého rozhodnutí, protože odvoláním napadené rozhodnutí bylo důsledkem řízení, které nemělo být zahájeno ani vedeno.

[8] Podle stěžovatele zároveň žalobce nesplnil svoji povinnost podle § 8 odst. 1 správního řádu, když neinformoval, že současně probíhá více řízení o jeho žádosti u jiného správního orgánu. Žalobce sice uvedl, že stejné informace požadoval již od Vrchního soudu v Praze

a doložil jeho rozhodnutí, nicméně výslovně nesdělil, že toto rozhodnutí ještě není pravomocné, tedy že řízení skutečně probíhá.

[9] V souvislosti s vyjádřením stanoviska k rozsahu zpřístupnění spisu pro eventuální nahlížení žalobce ve vztahu k § 20 odst. 7 informačního zákona (účinného od 1. 1. 2023 podle čl. VII zákona č. 241/2022 Sb.), doplnil stěžovatel kasační stížnost o nový argument. Právo nahlížet do spisu je upraveno v § 38 správního řádu, který však nespadá pod § 20 odst. 4 informačního zákona. Zákonodárce implicitně vychází z existence práva na nahlížení do spisu i v prvostupňovém řízení, ačkoli ustanovení správního řádu o nahlížení do spisu § 20 odst. 4 informačního zákona pro řízení v prvním stupni použít nedovoluje. Nic proto podle stěžovatele nebrání tomu, aby podobně mohl povinný subjekt v prvostupňovém řízení podle informačního zákona aplikovat i § 48 odst. 1 správního řádu o překážce litispendence.

[10] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 20 odst. 4 informačního zákona (ve znění do 31. 7. 2020), pokud informační zákon nestanoví jinak, použijí kromě situací pod písm. a) až d) při postupu podle tohoto zákona *ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností, v rozsahu § 16b ustanovení o přezkumném řízení a ustanovení § 178; v ostatním se správní řád nepoužije.*

[14] Podle § 8 odst. 1 správního řádu správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.

[15] Podle § 48 odst. 1 správního řádu brání zahájení řízení u některého správního orgánu tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu.

[16] Při posouzení této věci vychází NSS ze závěru městského soudu, že v případě stejné žádosti o informace podané více povinným subjektům se jedná o tutéž věc. Protože bylo cílem žalobce získat stejné informace od dvou povinných subjektů, vedly tyto subjekty řízení o téže věci. Obě řízení byla zahájena i z téhož důvodu, tedy na základě žádosti žalobce (obdobně rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2013, č. j. 6 Ads 139/2012-58, bod 9).

[17] Spornou otázkou v této věci je, zda je možné zastavit řízení pro překážku litispendence, pokud žadatel podá obsahově stejné žádosti více povinným subjektům.

pokračování

[18] Informační zákon v § 20 odst. 4 vyjmenovává oblasti, ve kterých se pro řízení o žádosti o informace subsidiárně uplatní správní řád. V ostatních věcech však použití správního řádu vylučuje. Podle stěžovatele je § 48 odst. 1 správního řádu nutné aplikovat vzhledem k § 8 odst. 1 téhož zákona, který spadá do hlavy II správního řádu, tedy mezi základní zásady činnosti správního orgánu.

[19] Ve své judikatuře již NSS stanovil, že ze základních zásad činnosti správních orgánů (zejména z § 4 správního řádu) vyplývají práva pro osoby, které by mohly být dotčeny poskytnutím informace (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, bod 108, a rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 As 189/2014-50, č. 3185/2015 Sb. NSS, bod 27). Připustil tím, že ze základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až 8 správního řádu lze dovodit použití konkrétních procesních institutů, i když je nelze podřadit pod § 20 odst. a) až d) informačního zákona.

[20] Specificky ve vztahu k § 8 odst. 1 správního řádu NSS dovodil, i když mimo kontext informačního zákona, že zásadu vzájemného souladu postupů správních orgánů naplňuje institut společného řízení (rozsudky NSS ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 131/2016-37 a ze dne 4. 5. 2020, č. j. 10 As 262/2018-29, bod 17). Použitím § 48 odst. 1 správního řádu v souvislostech obdobných nyní řešenému případu se však NSS dosud nezabýval.

[21] Odborná literatura uvádí, že s § 8 odst. 1 souvisejí překážky řízení podle § 48, protože není možné vést správní řízení v případě, že o téže věci z téhož důvodu bylo již dříve zahájeno řízení u jiného správního orgánu nebo bylo určité právo z téhož důvodu téže osobě již jednou přiznáno nebo povinnost z téhož důvodu téže osobě již jednou uložena. Při zjištění těchto překážek by muselo být správní řízení podle § 64 zastaveno (JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. § 8 [Součinnost mezi správními orgány]. In: JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 59.).

[22] Obdobně na věc nahlízejí i jiné komentáře ke správnímu řádu. J. Vedral uvádí, že zásada obsažená v § 8 odst. 1 se promítá do § 48 odst. 1 upravujícího podmínky řízení. V tomto případě se jedná o překážku litispendence, tedy překážku řízení probíhajícího v téže věci současně u jiného správního orgánu. Podle tohoto ustanovení brání zahájení řízení u některého správního orgánu tomu, aby o téže věci a z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu. Podle § 66 odst. 1 písm. e) a odst. 2 je taková překážka řízení jedním z důvodů pro zastavení správního řízení, a to jak v řízení o žádosti, tak v řízení vedeném z moci úřední, neboť vydání více rozhodnutí v jedné a téže věci brání jednak § 48 odst. 2 obsahující překážku věci pravomocně rozhodnuté a jednak § 73 odst. 2 upravující tzv. materiální právní moc rozhodnutí, tzn. zásada závaznosti pravomocného rozhodnutí pro všechny správní orgány (VEDRAL, J. Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 147).

[23] V obecné rovině tedy možnost dovození překážky litispendence ze základních zásad činnosti správního orgánu vyloučit nelze. Klíčové je však posouzení, zda je tento výklad

možný v řízení podle informačního zákona. Podle Nejvyššího správního soudu to možné není.

[24] Při výkladu procesních ustanovení informačního zákona nelze zapomenout na jeho smysl, kterým je kontrola veřejné moci. Tento zákon je konkretizací čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (Listina), podle kterého mají státní orgány a orgány územní samosprávy povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti za podmínek stanovených zákonem. Jak uvádí Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 11. 2021, sp. zn. II. ÚS 2156/21, bod 22, judikaturou není možno vytvářet nové podmínky omezující výkon základního práva (dále též náleze ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14, 115/2015 USn., bod 39). Jak také vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. IV. ÚS 746/15, 37/2016 USn., bod 14, pokud jsou při výkladu procesních pravidel k dispozici dva výklady, přičemž jeden z nich je šetrnější k základním právům žadatele, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody (také náleze ze dne 29. 3. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1642/21, bod 30 a tam uvedená judikatura). Výklad procesních norem v řízení, kde se osoba domáhá svého základního práva, totiž musí být veden způsobem, který toto právo účinně chrání.

[25] Jak uvádí Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 3930/14, bod 18, poskytnutí informace může být odepřeno s ohledem na zájmy zakotvené v čl. 17 odst. 4 Listiny (náleze ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09-2, 103/2010 USn.). Toto odepření musí být nezbytné v demokratické společnosti, tedy zejména přiměřené sledovanému zájmu. Nicméně tam, kde není naplněn žádný relevantní zájem na odepření informace, poskytnutí informace odmítnout nelze. Důvodem tvořícím bariéru získávání informací nemohou být ani procedurální pravidla vykládaná v neprospěch žadatele za situace, kdy se spoléhá na vázanost veřejné moci soudním rozhodnutím. Judikatura NSS tyto závěry Ústavního soudu převzala jako obecné pravidlo, podle kterého procedurální pravidla a jejich výklad nemohou být důvodem tvořícím bariéru získávání informací (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017-35, 3834/2019 Sb. NSS, bod 29, a rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2023, č. j. 3 As 13/2021-51, bod 33). Zároveň je třeba vycházet ze zásady, že informace se poskytují a každé případné omezení tohoto práva je pak nutné vykládat restriktivním způsobem (náleze Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 25/21, bod 42).

[26] Z výše uvedeného vyplývá, že je nutné si položit otázku, který výklad procesního předpisu je šetrnější k základním právům žadatele o informaci, resp. jehož důsledkem nevzniká bariéra získávání informací.

[27] Výklad zastávaný městským soudem v napadeném rozsudku žadateli umožňuje podat žádost o stejnou informaci více povinným subjektům. Pokud několik povinných subjektů disponuje stejnou informací, příp. pokud si žadatel není jistý, který z nich požadovanou informaci má, pomocí tohoto postupu může o poskytnutí informace požádat hned několik subjektů a uplatnit tak své základní právo podle čl. 17 odst. 5 Listiny v plné míře. Správní řízení podle informačního zákona má specifickou povahu, protože stejnou informaci může disponovat více povinných subjektů, mezi kterými může žadatel při podání žádosti vybírat. Tento rys není vlastní jiným typům správního řízení, kde je téměř vždy

pokračování

příslušný pouze jeden správní orgán, který s jednotlivcem vede řízení, bez ohledu na to, jestli bylo řízení iniciováno jednotlivcem nebo správním orgánem.

[28] Tuto specifickou povahu žádosti o informace a procesu jejich získání reflektoval i zákonodárce v § 20 odst. 4 informačního zákona. Jak uvedl rozšířený senát v rozsudku č. j. 7 As 192/2017-35, bod 29, smyslem úpravy svobodného přístupu k informacím je pokud možno bezformální, rychlé a efektivní umožnění tohoto přístupu. NSS dále v rozsudku ze dne 17. 4. 2013, č. j. 6 Ans 16/2012-62, 2959/2014 Sb. NSS, bod 45, specifikuje, že z úpravy postupu při poskytování informací provedené informačním zákonem lze dovodit, že zákonodárce neměl v úmyslu podrobit poskytování informací obecné úpravě správního řízení podle správního řádu. Zákonodárce sice v § 20 informačního zákona připustil aplikaci správního řádu, ale kromě situací pod písm. a) až d) obecně pouze v části, ve které správní řád upravuje základní zásady činnosti správních orgánů, prostředky ochrany proti nečinnosti, přezkumné řízení a ustanovení § 178 správního řádu definující nadřízený orgán. Záměrem bylo stanovit procesní postup, který by byl pružnější a rychlejší než klasické správní řízení a který by zároveň poskytl žadateli o informace dostatečnou ochranu jeho práva na informace proti případným obstrukcím povinného subjektu. Proces rozhodování o žádosti o informace je tedy méně formální než klasické správní řízení, což se projevuje např. možností podat žádost i ústně, poskytnout informaci na elektronickou adresu pro doručování, nebo podat stížnost ústně.

[29] Rozšířený senát v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, 3155/2015 Sb. NSS, bod 107, uvedl, že při poskytnutí informací postupuje povinný subjekt v podstatě výlučně podle informačního zákona, který obsahuje relativně ucelenou a komplexní právní úpravu odlišnou od správního řádu a který až na výjimky použitelnost správního řádu vylučuje. Nelze tedy souhlasit s názorem, že by procesní úprava informačního zákona byla nedostatečná natolik, aby bylo nutné přebírat druhou část správního řádu podle § 180 odst. 1 v rozsahu, který zákonodárce v § 20 informačního zákona výslovně neurčil. Přímé použití § 177 odst. 1 správního řádu je v případě informačního zákona nadbytečné, neboť sám informační zákon v § 20 zakotvuje subsidiární použití základních zásad činnosti správních orgánů. Z výše uvedené judikatury je naopak zřejmé, že je nutné vycházet z relativní ucelenosti a komplexnosti právní úpravy v informačním zákoně, která je odlišná od správního řádu. Samotná absence určité úpravy nesvědčí sama o sobě o mezeře v zákoně. Vždy je potřebné zkoumat, jestli nebylo cílem zákonodárce určitý institut vynechat. Podle systematického i teleologického výkladu informačního zákona se u překážky litispendence jedná o přesně takový případ.

[30] Naproti tomu výklad zastávaný stěžovatelem je vůči základním právům žadatele výrazně méně příznivý a vytváří bariéru pro získání informací, aniž by zároveň chránil některý ze zájmů uvedených v čl. 17 odst. 4 Listiny. Stěžovatel ostatně ani v kasační stížnosti žádný takový zájem neuvádí. Důsledkem souběhu více řízení podle informačního zákona by mohla být např. nejednotná rozhodovací činnost, pokud se povinné subjekty nedozví o paralelně běžících řízeních. Ani tento stav však není zcela v rozporu s cíli informačního zákona. Pokud jeden z povinných subjektů nesprávně odmítne poskytnout požadovanou informaci, může jiný povinný subjekt, který svým povinností dostojí, protiprávní stav napravit ještě rychleji a efektivněji než odvolací orgán prvního. Z dlouhodobého hlediska lze

případnou odlišnou rozhodovací praxi napravit jednotícím působením správních soudů. Nelze samozřejmě rezignovat na ochranu práv třetích osob, kterých se může zveřejnění informací dotknout. Je představitelné, že v případě vedení řízení u více povinných subjektů by se mohlo zvýšit riziko výskytu povinného subjektu, který tato práva chrání nedostatečně. Kvůli takto hypotetické situaci však nelze uvažovat o plošném omezení procesních práv za situace, kdy právní úprava poskytuje dotčeným osobám jiné prostředky obrany (jak zmiňuje NSS v rozsudku č. j. 1 As 189/2014-50, bod 28, např. žalobu na ochranu před nezákonným zásahem). Jestliže zde není jiný srovnatelně důležitý zájem, který by odůvodnil omezení práva podle čl. 17 odst. 5 Listiny, není ani nutné zkoumat, jestli je takové odeprání poskytnutí informace nezbytné v demokratické společnosti a lze již v prvním kroku takový výklad odmítnout.

[31] S ohledem na výše uvedené požadavky judikatury NSS a Ústavního soudu je proto nutné § 20 odst. 4 informačního zákona vyložit tak, že z něj nelze ani za použití spojení § 8 odst. 1 a § 48 odst. 1 správního řádu dovodit aplikovatelnost překážky litispendence pro řízení o žádosti podle informačního zákona.

[32] Na výše uvedeném nic nemění ani rozsudek ze dne 7. 2. 2008, č. j. 6 Ans 9/2006-52, ve kterém NSS aproboval rozsudek Městského soudu v Praze o zamítnutí žadatelovy žaloby na ochranu proti nečinnosti. Podle NSS žalovaný stěžovatelovu žádost negativně vyřídil, žádné řízení tedy neběželo, a žalovaný tak nebyl nečinný. Závěrem NSS uvedl, že stěžovateli ani v současné době nic nebrání, aby žádost o informaci shodného obsahu opětovně podal. Poukázal na § 48 odst. 2 správního řádu, který překážku věci rozhodnuté stanoví pouze pro případ, že téže osobě bylo totéž právo z téhož důvodu již jednou přiznáno či povinnost z téhož důvodu uložena. Nic takového se v případě zamítavého rozhodnutí nestalo, a proto se stěžovatel může svého práva kdykoli domáhat.

[33] Pro zodpovězení otázky, zda právní názor vyjádřený v rozsudku č. j. 6 Ans 9/2006-52 limituje úvahy NSS co do způsobu řešení sporu v této věci, je nutné zohlednit tehdy platné znění informačního zákona. Novela informačního zákona, která vztah mezi ním a správním řádem celistvě upravila [bod 51 čl. I zákona č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů], nabyla účinnosti dne 23. 3. 2006 (čl. VI zákona č. 61/2006 Sb., sice stanovil nabytí účinnosti na 1. 1. 2006, nicméně jak NSS uvedl v rozsudku ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007-60, 1791/2009 Sb. NSS, zákon byl ve Sbírce zákonů vyhlášen až dne 8. 3. 2006 a nabyl účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení). NSS přezkoumával rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2006 o žalobě na ochranu proti nečinnosti. Jak vyplývá z § 81 odst. 1 s. ř. s., krajský soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Naproti tomu NSS přezkoumává rozsudek krajského soudu podle skutkového stavu ke dni rozhodnutí krajského soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, 3013/2014 Sb. NSS, bod 40). I když to zákon výslovně neříká, stejný závěr platí o právním stavu (jak vyplývá z rozsudků NSS ze dne 24. 6. 2021,

pokračování

č. j. 7 As 108/2021-54, bod 17 a ze dne 26. 11. 2021, č. j. 1 Azs 221/2021-32, 4284/2022 Sb. NSS, bod 37).

[34] Nejvyšší správní soud tedy přezkoumával závěr městského soudu podle právního stavu v době, kdy informační zákon vztah vůči správnímu řádu výslovně neupravoval. Ustanovení § 20 odst. 4 informačního zákona ve znění do 22. 3. 2006 pouze uvádělo, že pokud zákon nestanoví jinak, vztahuje se na počítání lhůt a na řízení podle § 15 a § 16 správní řád, s výjimkou ustanovení o obnově řízení a o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Formálně vzato se tedy NSS vyjadřoval k (výrazně) jiné právní úpravě, a proto tehdy vyslovené závěry nyní lze aplikovat pouze v omezené míře.

[35] Na druhou stranu nelze přehlédnout, že vyjádření NSS v citované pasáži očividně směřovalo k úpravě platné v době rozhodnutí NSS, tedy prospektivně. Žadatel byl totiž neúspěšný ve své žádosti, NSS však dodal, že ani v současné době (tedy k 7. 2. 2008) žadateli nic nebrání v tom, aby žádost o informaci shodného obsahu opakovaně podal.

[36] Nicméně i když lze dovodit prospektivní účinek výše zmíněného právního názoru, NSS se výslovně nevyjádřil k možnému použití překážky litispendence, navíc ani jednoznačně nestanovil, že v ostatních případech je § 48 odst. 2 správního řádu použitelný. Kromě toho lze na tento právní názor nahlédnout i optikou rozsudku NSS ze dne 2. 6. 2005, č. j. 2 Afs 37/2005-82, který se zabýval závazností judikatury Ústavního soudu a ze kterého vyplývá, že judikatura Ústavního soudu se přirozeně v čase vyvíjí a určité názory jsou v průběhu doby opouštěny a nahrazovány jinými. Rozhodnými okolnostmi pro posouzení toho, zda judikát vyšel z užívání, je četnost judikátů zastávající tento názor, jejich forma, míra propracovanosti argumentace k dané právní otázce obsažené v konkrétním analyzovaném judikátu a to, do jaké míry bylo řešení dané právní otázky v tomto judikátu nosným důvodem rozhodnutí, anebo naopak argumentací podpůrnou doplňkovou či argumentací *obiter dictum*.

[37] Právní názor formulovaný v rozsudku č. j. 6 Ans 9/2006-52 od svého přijetí nebyl citován ani v jednom rozhodnutí NSS, z čehož vyplývá, že se nejedná o judikát, který by byl následován v další rozhodovací praxi. Míra propracování argumentace k dané právní otázce je nízká, jedná se v podstatě o letmý odkaz na další procesní možnosti žadatele, a nikoli o nosný důvod rozhodnutí. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že rozsudek č. j. 6 Ans 9/2006-52 NSS zaujetí shora popsaného výkladu nepřekáží, a není zde tedy důvod pro předložení věci rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s.

[38] Na závěru NSS nic nemění ani argumentace stěžovatele novelou § 20 informačního zákona zákonem č. 241/2022 Sb., která skrze přidaný odst. 7 stanoví možnost vyloučit z nahlížení určité části spisu. V důvodové zprávě, kterou cituje i stěžovatel, je uvedeno, že cílem této úpravy je poskytnutí zákonného podkladu pro odmítnutí požadavků žadatelů o informace, kteří zejména v rámci odvolacího řízení využívají nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu. I kdyby touto změnou zákonodárce implicitně připouštěl realizaci práva účastníka (zástupce) mimo výčet použitelných institutů správního řádu v § 20 odst. 4 informačního zákona, nelze z novelizace týkající se pravidel nahlížení do spisu usuzovat na obecnou použitelnost jiných ustanovení správního řádu, jak argumentuje stěžovatel. NSS

výše podrobně vyložil, proč by bylo proti smyslu a účelu informačního zákona převzít z obecných procesních pravidel právě aplikovatelnost překážky litispendence.

[39] Městský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že stěžovatel nemohl řízení podle informačního zákona zastavit pro překážku litispendence. Pro výsledek tohoto řízení není podstatné, zda § 14 odst. 5 a § 15 informačního zákona představují speciální úpravu obdobnou § 66 správního řádu. Protože stěžovatel nemohl řízení pro překážku litispendence zastavit, není ani potřebné, aby se NSS vyjádřil k námitce směřující proti závěru městského soudu, že překážka litispendence absentovala, neboť první řízení vedené u Vrchního soudu v Praze bylo v době rozhodnutí stěžovatele již pravomocně ukončené.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[40] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. NSS nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[41] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto nebyl důvod náhradu přiznat.

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

V Brně dne 31. října 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu