ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně – Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení**, se sídlem U Luhu 23, Brno, zast. Mgr. Martinem Šípem, advokátem, se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2009, č. j. 9 Ca 145/2008 – 58,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce se domáhal žalobou ze dne 3. 4. 2008, aby Městský soud v Praze žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce o poskytnutí informací ze dne 18. 11. 2007 do 15 dnů od právní moci rozsudku. Žalobce v žalobě uvedl, že dne 18. 11. 2007 požádal žalovaného o poskytnutí informací. Citoval obsah své žádosti: „*V roce 2007 proběhla jak korespondence, tak i osobní jednání s JASPERS. Ministerstvo dopravy (MD) předalo Mission Report JASPERS z 5. a 6. června 2007. Tento Mission Report JASPERS uvádí, že Akční plán má být dokončen v rámci několika týdnů. Požadujeme:*

a) Předat kopii veškeré korespondence s JASPERS za období od 1. 1. 2007, včetně pozvánek na jednání, prezenčních listin a zápisu z jednání.
b) Předat kopii zápisu z porady ministra, kde byla spolupráce s JASPERS projednávána.
c) Předat kopii veškeré korespondence MD a MMR v souvislosti s JASPERS, a to za období od 1. 1. 2007.

d) Předat kopii veškeré korespondence MMR a JMK v souvislosti s JASPERS, a to za období od 1. 1. 2007.
e) Předat kopii veškeré korespondence MMR a městem Brnem v souvislosti s JASPERS, a to za období od 1. 1. 2007.

Korespondencí se rozumí veškerá korespondence písemná, faxová i emailová, přijatá i odeslaná, zápisy/záznamy z jednání a veškeré dokumenty předané a převzaté osobně." Žalobce poukázal na to, že požadované informace mu nebyly poskytnuty ve lhůtě podle § 14 odst. 5 písm. d), popř. § 14 odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím"). Nebylo ani rozhodnuto o odmítnutí žádosti. Žalobce podal podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím stížnost proti nečinnosti žalovaného při vyřizování podané žádosti o informace. Tato stížnost byla žalovanému odeslána dne 12. 12. 2007. Žalovaný ani nadřízený správní orgán však na podanou stížnost žádným způsobem nereagovaly. Podle žalobce tedy žalovaný zůstal při vyřizování podané žádosti o poskytnutí informací nečinný, přičemž žalobce marně využil i stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím jako prostředek ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný uznal, že na žádost o poskytnutí informací nebylo reagováno, přičemž tato nečinnost byla způsobena pochybením odpovědného referenta.

Městský soud v Praze rozsudkem napadeným kasační stížností uložil žalovanému povinnost rozhodnout o žádosti žalobce o poskytnutí informací ze dne 18. 11. 2007 do 25 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Zároveň žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náklady řízení. V odůvodnění svého rozsudku městský soud vyšel z toho, že žalobce podal žádost o poskytnutí informací a že tato žádost nebyla vyřízena a nebyla vyřízena ani stížnost proti postupu žalovaného při vyřizování žádosti o informace. Za této situace dospěl soud k tomu, že byly splněny podmínky pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti a že žaloba byla podána důvodně. Proto žalovanému uložil povinnost o předmětném žádosti v uvedené lhůtě rozhodnout.

Tento rozsudek žalovaný (dále též „stěžovatel") napadl kasační stížností, a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Žalovaný má za to, že výrok rozhodnutí, jímž se mu ukládá povinnost rozhodnout o žádosti žalobce o poskytnutí informací, je nevykonatelný a zcela chybný. Tento nedostatek vznikl již v samotné žalobě, v níž závěrečný žalobní návrh zněl stejně jako výrok napadeného rozsudku Městského soudu v Praze. Žalovaný poukazuje na § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého se rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informací vydává jen v případě, pokud povinný subjekt žádosti o poskytnutí informací, byť jen zčásti, nevyhoví, popř. o odmítnutí části žádosti. V jiných možných případech se rozhodnutí nevydává. Z § 16a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, žalovaný dovozuje, že žalobce se měl domáhat, aby bylo rozhodnuto o předmětné stížnosti nikoli o žádosti, proto žalovaný nemůže výrok rozsudku vůbec vykonat, neboť je oprávněn pouze rozhodnout ve smyslu § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím o stížnosti. Žaloba tedy měla být městským soudem odmítnuta. Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a žalobu

odmítl, popř. věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. Žalovaný zároveň žádá o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

K obsahu kasační stížnosti se žalobce nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Při posuzování věci Nejvyšší správní soud vycházel z těchto zákonných ustanovení:

Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*

Podle odst. 2 *žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.*

Podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím *pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.*

Podle § 14 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím *žádost je podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt.*

Podle odst. 5 písm. d) téhož ustanovení *povinný subjekt posoudí žádost a nerozhodne-li podle § 15, poskytne informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění; je-li zapotřebí licence podle § 14a, předloží v této lhůtě žadateli konečnou licenční nabídku.*

Podle odst. 7 *lhůtu pro poskytnutí informace podle odstavce 5 písm. d) může povinný subjekt prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o deset dní.*

Podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím *stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace může podat žadatel, kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti.*

Podle odst. 3 písm. b) *stížnost se podává u povinného subjektu, a to do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro poskytnutí informace podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7.*

Podle odst. 4 *o stížnosti rozhoduje nadřízený orgán.*

Podle odst. 5 *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.*

Podle odst. 6 písm. b) a c) *nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. a), b) nebo c) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídil, případně předložil žadateli konečnou licenční nabídku, nebo usnesením věc převezme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti; tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.*

Podle odst. 8 *nadřízený orgán o stížnosti rozhodne do 15 dnů ode dne, kdy mu byla předložena.*

V projednávané věci je mezi účastníky nesporné, že žalovaný byl zcela nečinný jak při vyřizování žádosti o poskytnutí informací, tak při vyřizování následně podané stížnosti. Sporné však je to, jaké důsledky má tato nečinnost žalovaného pro postup, resp. rozhodnutí správního soudu o žalobě proti nečinnosti žalovaného při vyřizování žádosti o poskytnutí informací. Žalobce je přesvědčen, že podáním stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, na niž žalovaným nebylo nijak reagováno, *bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu* (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), a tím splnil podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu při vyřizování žádosti o poskytnutí informací. Žalovaný (stěžovatel) je naopak názoru, že se žalobce měl u soudu domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu při vyřizování stížnosti podané podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, nikoli při vyřizování vlastní žádosti o poskytnutí informací.

Ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona a svobodném přístupu k informacím bylo do zákona doplněno novelizačním zákonem č. 61/2006 Sb. Nahrazuje dosavadní institut fikce negativního rozhodnutí povinného subjektu [srov. též důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb.: „*Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace ... je nový institut, který vznikl jednak v souvislosti s odstraněním institutu fikce rozhodnutí, tedy k pokrytí případů, kdy povinný subjekt vůbec v zákonné lhůtě na podanou žádost nereagoval či kdy poskytl pouze část informací (popř. informace, jichž se žadatel nedožadoval) a ke zbytku (obsahu) žádosti se nevyjádřil (tedy nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti).*“], a je proto třeba považovat tento prostředek za procesní nástroj ochrany žadatele o informace v případě nečinnosti povinného subjektu, tedy v případě, kdy povinný subjekt v zákonné lhůtě neposkytne požadované informace, ani nevydá negativní rozhodnutí, popř. svým postupem nevyčerpá celý předmět podané žádosti o poskytnutí informací.

Uvedená stížnost je tedy legislativně konstruována tak, aby plnila obdobnou funkci jako ve správním řízení obecně naplňuje § 80 správního řádu z roku 2004 nebo v daňovém řízení § 34c daňového řádu, coby prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu, resp. správce daně.

Na základě řečeného dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodné přístupu k informacím je třeba považovat za prostředek, který *procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu* ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že taková stížnost byla v posuzované věci podána a žalovaný (resp. ministr) na ni vůbec nereagoval, byl tento prostředek stanovený zákonem o svobodném přístupu k informacím k ochraně proti nečinnosti bezvýsledně vyčerpán a podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu při vyřizování žádosti o poskytnutí informací byly splněny.

Argumentaci stěžovatele, že napřed se měl žalobce soudně bránit nečinnostní žalobou proti nečinnosti při vyřizování stížnosti podané proti postupu stěžovatele podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím a teprve potom případně proti nečinnosti při vyřizování žádosti o poskytnutí informací, Nejvyšší správní soud nesdílí. Taková interpretace by totiž vedla k tomu, že místo účelné a reálné ochrany práv (a to dokonce práv ústavně garantovaných – srov. čl. 17 Listiny základních práv a svobod) by se žadatelům o informace dostalo ochrany jen veskrze pofidérní, přístup k informacím by se oddaloval, soudní řízení by se násobila. Vedle efektivity a rychlosti právní ochrany pak nelze pominout ani aspekt ekonomický. Výklad předestřený stěžovatelem by zbytečnými náklady zatěžoval jak žadatele o informace, tak správní orgány a v neposlední řadě i soudy; vedl by též k nedůvodnému plýtvání lidskými zdroji.

Nejvyšší správní soud dodává, že vyslovený právní názor je konzistentní i s jeho dřívější judikaturou: „*... institut žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ... přichází v úvahu v situacích, kdy je nečinný nejenom povinný subjekt, tím, že nereaguje na podanou žádost informace, ale též správní orgán při vyřizování podané stížnosti jakožto prostředku na ochranu proti nečinnosti*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 – 52). V označené věci zdejší soud odkázal též na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 1. 2007, č. j. 29 Ca 131/2006 – 26, jenž ve věci, ve které byl povinný subjekt (resp. nadřízený orgán) nečinný jak při vyřizování žádosti o poskytnuté informace, tak při vyřizování stížnosti podané podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, uvedl: „*Vzhledem k tomu, že žalovaný nevydal rozhodnutí, popř. neposkytl požadovanou informaci, žalobce vyčerpal prostředky, které procesní předpis stanoví k jeho ochraně a vzhledem k tomu, že* [zákon o svobodném přístupu k informacím] *nespojuje s nečinností žalovaného fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek, nezbylo Krajskému soudu v Brně než uložit žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci v souladu s* [se zákonem o svobodném přístupu k informacím], *to je buď informaci poskytnout, nebo vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti.*“

Pokud jde o argumentaci stěžovatele, že Městský soud v Praze mu uložil povinnost rozhodnout o žádosti žalobce o poskytnutí informací, přičemž se rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informací vydává jen v případě, pokud povinný subjekt žádosti o poskytnutí informací, byť jen zčásti, nevyhoví, zdejší soud konstatuje, že to neznamená, že žalovaný nemůže informace poskytnout. Výrok napadeného rozsudku je třeba vykládat v kontextu shora citovaných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, a to tak, že žalovaný se povinnosti vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve lhůtě soudem určené zprostí poskytnutím všech požadovaných informací v téže lhůtě, neboli že soudem uložená

povinnost zahrnuje jak možnost povinného subjektu rozhodnout o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, tak možnost žádosti plně vyhovět (tj. všechny požadované informace poskytnout), popřípadě možnost žádosti za zákonem stanovených podmínek částečně vyhovět a částečně rozhodnout o jejím odmítnutí.

Uplatněný důvod kasační stížnosti tak zjištěn nebyl, a proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel také požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci bez odkladu, nebylo již třeba o této žádosti rozhodovat, nehledě na to, že tuto žádost stěžovatel nezdůvodnil žádnými konkrétními skutkovými okolnostmi.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobce ve věci úspěch měl, náklady řízení o kasační stížnosti mu však nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. ledna 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu