

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové 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 222/23, Brno, zast. Mgr. Martinem Šípem, advokátem, se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2009, č. j. 9 Ca 223/2008 – 38,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 2880 Kč do 15 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Martina Šípa, advokáta.

Odůvodnění:

Žalobce se domáhal žalobou ze dne 2. 6. 2008, doručenou soudu dne 3. 6. 2008, aby Městský soud v Praze žalovanému uložil povinnost rozhodnout o žádosti žalobce o poskytnutí informací ze dne 22. 7. 2007 do 15 dnů od právní moci rozsudku. Žalobce v žalobě uvedl, že dne 22. 7. 2007 požádal žalovaného o poskytnutí informací. Citoval obsah své žádosti: *„Podle http://www.mmr.cz/index.php?show=001025027 vláda projednávala novelu stavebního zákona. Požadujeme zaslání veškeré korespondence k tomuto návrhu novely zákona, a to mezi MMR a Ministerstvem dopravy, a to od 1. 1. 2007.“* Žalobce poukázal na to, že požadované informace mu nebyly poskytnuty ve lhůtě podle § 14 odst. 5 písm. d), popřípadě § 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 18. 8. 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 tvrzení žalobce jako pravdivé, na jeho opakovanou žádost o poskytnutí informací nebylo reagováno, přičemž tato nečinnost byla způsobena pochybením odpovědného referenta.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 8. 2009, č. j. 9 Ca 223/2008 – 38, uložil žalovanému povinnost rozhodnout o žádosti žalobce o poskytnutí informací ze dne 22. 7. 2007 do 25 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Zároveň žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku Městský soud v Praze konstatoval, že žalobce podal žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Poukázal na to, že na uvedenou žádost nebylo nikterak reagováno. Žalobce proto odeslal stížnost na postup při vyřizování žádosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, čímž vyčerpal prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení. Žalovaný však o žádosti žalobce o poskytnutí informace nerozhodl ani poté, co byla podána stížnost na postup při vyřizování žádosti. Za rozhodné v daném případě považoval soud i vyjádření žalovaného, v němž žalovaný osvědčil pravdivost tvrzení žalobce a přiznal, že na opakovanou žádost žalobce nebylo reagováno. Protože žalovaný nerozhodl o žádosti žalobce o informace, soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o této žádosti a stanovil mu k tomu lhůtu 25 dnů s ohledem na skutečnost, že by se mohly vyskytnout závažné důvody podle § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím bránící mu ve vydání rozhodnutí ve lhůtě stanovené § 14 odst. 5 písm. d) téhož zákona.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 14. 9. 2009, č. j. 9 Ca 223/2008 – 46, rozhodl, že žalovaný je dále povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 912 Kč.

Shora uvedený rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) 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.“). Stěžovatel 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. Stěžovatel 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 stěžovatel dovozuje, že žalobce se měl domáhat, aby bylo rozhodnuto o předmětné stížnosti nikoli o žádosti, proto stěžovatel 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 v Praze odmítnuta. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a žalobu odmítl, popřípadě věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. Stěžovatel zároveň žádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

K obsahu kasační stížnosti se písemně vyjádřil žalobce. Argumentaci stěžovatele považoval za zcela bezpředmětnou. Dále tvrdil, že jednou ze základních podmínek úspěšného podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je bezvýsledné vyčerpání všech prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti. Bylo podle něj zřejmé, že tuto podmínku splnil tím, že bezúspěšně podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím podal stížnost proti nečinnosti stěžovatele při vyřizování své žádosti o informace, přičemž stěžovatel o této stížnosti nijak nerozhodl. Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

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.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

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, respektive 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 svobodném přístupu k informacím, na niž nebylo stěžovatelem 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, respektive správce daně.

Na základě řečeného dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném 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 (respektive 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*[e 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.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s.; účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Podle § 35 odst. 2 s. ř. s. za zastupování advokátem náleží odměna; pro určení její výše, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, se užije obdobně zvláštní právní předpis, jímž jsou stanoveny odměny a náhrady advokátům za poskytování právních služeb. Podle § 57 odst. 1 s. ř. s. mezi náklady řízení mezi jinými patří odměna zástupce. V řízení o kasační stížnosti zjistil Nejvyšší správní soud jeden úkon právní služby zástupce žalobce – vyjádření ke kasační stížnosti, tj. písemné podání soudu ve věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif"). Za tento úkon náleží zástupci žalobce odměna ve výši 2100 Kč podle § 9 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu a dále režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupce žalobce doložil, že obchodní společnost, v níž jako společník vykonává advokacii, je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto podle § 57 odst. 2 s. ř. s. patří k nákladům řízení rovněž částka, která odpovídá této dani, a to 20 % z částky 2400 Kč, tj. 480 Kč. Zástupci žalobce bude stěžovatelem vyplacena částka ve výši 2880 Kč, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Požadoval-li žalobce odměnu advokáta za právní úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, nemohl Nejvyšší správní soud tuto odměnu přiznat. Zástupce žalobce totiž zastupoval žalobce v řízení před Městským

soudem v Praze, který mu odměnu za tento úkon již jednou přiznal. Jiné náklady, které žalobce vynaložil v řízení o kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud ze spisu nezjistil.

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

V Brně dne 17. března 2010

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu