

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **T. P.,** zastoupen JUDr. Petrem Kočím, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, proti žalovanému: **Nejvyšší soud** se sídlem Burešova 571/20, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2011, č. j. 29 A 4/2011 – 40,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2011, č. j. 29 A 4/2011 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce T. P. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2011, č. j. 29 A 4/2011 - 40, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřoval v neposkytnutí všech požadovaných informací, které po žalovaném požadoval podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“ nebo „InfZ“).

Žalobce požádal žádostí ze dne 1. 12. 2010 o zaslání seznamu soudců žalovaného Nejvyššího soudu, kteří byli ke dni 17. 11. 1989 členy nebo kandidáty Komunistické strany Československa (dále též „KSČ“). Přípisem ze dne 20. 12. 2010 žalovaný sdělil, že členem

KSČ byl k předmětnému dni JUDr. Petr Hrachovec, resp. označil dalších 16 soudců, kteří členy KSČ k tomuto datu nebyli. Žalobce podal stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle ust. § 16a odst. 1 písm. c) InfZ, neboť žádosti bylo vyhověno pouze z části a nebylo vydáno ani rozhodnutí o jejím odmítnutí. Na základě stížnosti předsedkyně žalovaného žalobci zaslala přípis označený jako rozhodnutí ze dne 6. 1. 2011, č.j. Zin 20/2010, jímž mu sdělila, že podle ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ žalobcovu věc přebírá, a poskytla mu informace o tom, kteří soudci byli k předmětnému dni členy KSČ a kteří nebyli. Jelikož žalobci podle jeho názoru nebyly poskytnuty informace o všech soudcích a o tom, kteří ze soudců byli k předmětnému dni kandidáty vstupu do KSČ, a ani stížnost podle ust. § 16a InfZ nevedla k poskytnutí úplných informací, podal žalobce ke krajskému soudu žalobu na nečinnost žalovaného.

Krajský soud při rozhodování o žalobě vyšel z toho, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu přichází v úvahu pouze tehdy, jestliže správní orgán nevydá rozhodnutí (resp. osvědčení). Tímto institutem se nelze domoci jiného konání správního orgánu než je vydání rozhodnutí nebo osvědčení; nelze se jím domáhat ochrany před vadami řízení či před nezákonností rozhodnutí. Tato žaloba má řešit situace, kdy správní orgán nekoná, nikoliv však situace, kdy správní orgán konal (vydal rozhodnutí či osvědčení). V předmětné věci předsedkyně žalovaného rozhodla (rozhodnutím ze dne 6. 1. 2011), poskytla informace o členství některých soudců žalovaného v KSČ ke dni 17. 11. 1989 a v odůvodnění uvedla, z jakého důvodu nemohly být poskytnuty informace o ostatních soudcích žalovaného. Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalovaného, neboť jím bylo zčásti negativně rozhodnuto o žádosti žalobce, nikoliv nečinnost žalovaného. Žalovaný tedy o žádosti rozhodl (byť způsobem, se kterým žalobce nesouhlasí); nejedná se proto o nečinnost, neboť žalovaný konal. Okolnost, že informace nebyly poskytnuty v plném (žalobcem požadovaném) rozsahu, může mít vliv na případnou nezákonnost (vady) předmětného rozhodnutí žalovaného, kterou však soud může zkoumat pouze v řízení o žalobě proti rozhodnutí, a nikoliv v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti. Na podporu svých závěrů pak krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52. Jelikož neshledal, že by byl žalovaný nečinný, žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podřaditelného pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně dovozuje, že žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se nelze domáhat ničeho jiného, než aby správní orgán vydal rozhodnutí nebo osvědčení. Krajský soud a dokonce i sám jeho 29. senát v minulosti opakovaně poskytoval ochranu před nečinností v případě, že povinný subjekt neposkytl žadateli v zákonné lhůtě informace, aniž by vydal příslušné rozhodnutí (konkrétně ve věcech sp. zn. 29 Ca 131/2006, 29 Ca 238/2006, 29 Ca 300/2006 a 31 Ca 112/2006). Výklad obsažený v napadeném rozsudku nemůže obstát jako ústavně konformní, neboť žadatelé, jejichž žádosti o informace by byla povinným subjektem i jeho nadřízeným orgánem oslyšena, by se neměli jak domoci svého práva u soudu. Tvrzení krajského soudu, že rozhodnutí předsedkyně žalovaného bylo negativním rozhodnutím o stěžovatelově žádosti, jež měl tento napadnout správní žalobou, je nesprávné už s ohledem na výrok

rozhodnutí, který negativní formulaci neobsahuje. Přípis předsedkyně žalovaného nelze chápat ani jako rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti o informace v materiálním smyslu, neboť z takového rozhodnutí by muselo být seznatelné, že podle mínění povinného subjektu je žádost o informace neoprávněná. Nic takového předsedkyně žalovaného netvrdí, toliko polemizuje se závěry judikatury Ústavního soudu. Pokud by rozhodnutí předsedkyně žalovaného mělo být vykládáno jako rozhodnutí v materiálním smyslu, pak by se muselo jednat o rozhodnutí, že požadované informace se k působnosti povinného subjektu nevztahují (§ 2 odst. 1 InfZ). V tom případě by měl povinný subjekt žádost podle ust. § 14 odst. 5 písm. c) InfZ odložit a vyrozumět o tom do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadatele. Proti takovému postupu by bylo třeba brojit stížností podle ust. § 16a odst. 3 písm. a) InfZ a poté opět nikoliv správní žalobou proti rozhodnutí, nýbrž na ochranu proti nečinnosti povinného subjektu. Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 20. 6. 2011 uvedl, že se ztotožňuje s argumentací krajského soudu, a doplnil, že žalobou na ochranu proti nečinnosti by se stěžovatel mohl domoci jedině rozhodnutí, kterým by správní soud žalovanému uložil vydat rozhodnutí ve věci poskytnutí informací o členství v KSČ soudců žalovaného, kteří nejsou uvedeni ve výroku rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 1. 2011, č. j. Zin 20/2010. Vůle žalovaného tyto informace neposkytnout, protože jimi nedisponuje a není povinen disponovat, je přitom zřejmá z odůvodnění tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí správního soudu, na jehož základě by žalovaný byl povinen poskytnout žalobci informace o zbývajících soudcích, lze však docílit pouze žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Stěžovatel pak ve své replice ze dne 24. 6. 2011 zopakoval některé argumenty uvedené v kasační stížnosti.

Jelikož stěžovatel v řízení o kasační stížnosti namítl podjatost soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Ludmily Valentové, byla nejprve tato námitka předložena příslušnému senátu Nejvyššího správního soudu k rozhodnutí. Usnesením ze dne 21. 9. 2011, č. j. Nao 65/2011 - 93, které nabylo právní moci dne 26. 9. 2011, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že uvedení soudci nejsou vyloučeni z projednávaní a rozhodování této věci.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je třeba zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel v prvé řadě namítal nesprávnou interpretaci ust. § 79 s. ř. s. ze strany krajského soudu, konkrétně že se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu domáhat pouze vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Ačkoliv tento závěr krajského soudu nebyl přímo důvodem pro zamítnutí žaloby, Nejvyšší správní soud v souladu se svou dosavadní judikaturou poznamenává, že tato námitka není důvodná. Lze v tomto směru odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans

8/2009 - 71 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), který konstatoval, že: „*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.*“ Správní soud tedy může rozhodnout podle ust. § 81 odst. 2 s. ř. s. pouze tak, že uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí o žádosti. To ovšem neznamená, že by správní orgán nemohl žádost vyřídit jinak. V každém případě musí správní orgán na základě rozsudku správního soudu svou nečinnost ukončit.

Krajský soud nicméně použil uvedenou úvahu o tom, že se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu domáhat pouze vydání rozhodnutí nebo osvědčení, jen jako východisko pro své další závěry. Usoudil totiž, že žaloba na nečinnost podle ust. § 79 s. ř. s. je nedůvodná, pokud bylo vydáno rozhodnutí, jehož vydání se žalobce před soudem domáhal. I s tímto závěrem krajského soudu se Nejvyšší správní soud v obecné rovině ztotožňuje.

Jestliže správní orgán učiní úkon, který je svou podstatou podřaditelný pod ust. § 65 s. ř. s., tj. bylo-li tímto úkonem zasaženo do práv stěžovatele tak, že jsou zakládána, měněna, rušena či závazně určena, nebo se negativně projevil v jeho právní sféře, je tento úkon nutno kvalifikovat jako rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky zavedené ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. V takovém případě není naplněn základní pojmový znak nečinnosti a je nutno akcentovat ochranu poskytnutou soudním řádem správním v části třetí hlavě druhé dílu prvním. Jak konkrétně k rozhodnutí podle ust. § 16a odst. 6 InfZ [ovšem jednalo se o rozhodnutí podle písm. a) tohoto ustanovení] poznamenal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52, „[s]*kutečnost, že správní orgán o stěžovatelem podané stížnosti rozhodl, vydal tedy rozhodnutí o stížnosti, ve kterém v souladu s ust. § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím potvrdil postup povinného subjektu, když tento neposkytl informace ve stěžovatelem požadovaném rozsahu, je podle Nejvyššího správního soudu rozhodující pro posouzení případné existence městským soudem tvrzené nečinnosti správního orgánu. Jak je totiž zřejmé z obsahu tohoto rozhodnutí, jehož odůvodnění je stručně rozvedeno výše, tímto rozhodnutím se správní orgán s konečnou platností vypořádal se stěžovatelovou žádostí o poskytnutí informací tak, že tyto v daném řízení fakticky poskytnuty nebyly. Je tak zřejmé, že rozhodnutí povinného subjektu ve spojení s rozhodnutím správního orgánu dostojí ve svém důsledku podmínkám nastaveným soudním řádem správním pro klasifikaci určitého úkonu správního orgánu jako „rozhodnutí“. V takovém případě však soudní řád správní vymezuje možnost obrany proti tomuto úkonu, resp. rozhodnutí tak, že autoritativně určuje pouze možnost podání žaloby dle části třetí hlavy druhé dílu prvního, která je základní možností, jak se domáhá ochrany před kvalifikovanými úkony správních orgánů. Ostatní kategorie žalob jsou totiž konstruovány jako zbytkové, kterých*

je možno využít jen za situace, kdy není možno použít žalobu základní.“ Není rozhodující, zda je vydané rozhodnutí přesně takového obsahu, jaký žadatel požadoval, resp. zda byla nečinnost ukončena jiným způsobem, než žalobce požadoval (poskytnutím informací). Podstatná je skutečnost, že nečinnost byla ukončena a proti případným nedostatkům řízení či vydaného rozhodnutí se lze bránit jinou cestou, která přístup k soudu neznemožňuje ani nijak výrazně neztěžuje. Pokud je tedy na základě žádosti o poskytnutí informace podle informačního zákona vydáno rozhodnutí pokrývající celou žádost, proti kterému lze po případném vyčerpání opravných prostředků podat žalobu podle ust. § 65 a násl. s. ř. s., v níž lze brojit proti nedostatečnému vyřízení žádosti, neznamená závěr o neexistenci nečinnosti povinného subjektu odmítnutí přístupu k soudu. Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že předestřený výklad je ústavně nekonformní.

Stěžovatel však dále namítá, že rozhodnutí předsedkyně žalovaného vydané na základě ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ nebylo negativním rozhodnutím o jeho žádosti. Pro posouzení této námitky je nutno nejprve přiblížit formu, charakter i smysl postupu nadřízeného orgánu podle ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ, včetně jeho postavení v celkové koncepci informačního zákona.

Ustanovení § 16a InfZ ve svém odst. 1 umožňuje žadateli o informace podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace, která je fakticky spojením dvou specifických procesních institutů - stížnosti na vyřizování žádosti [písm. a) až c); pokud bude dále hovořeno pouze o stížnosti, bude tím myšlena právě stížnost na vyřizování žádosti] a stížnosti na výši úhrady nákladů, resp. na výši odměny za oprávnění užít informaci [písm. d)]. Stížnost na vyřizování žádosti je obecným prostředkem nápravy proti jakémukoliv vyřízení či nevyřízení žádosti o poskytnutí informace s výjimkou vydání rozhodnutí, proti němuž lze brojit odvoláním dle ust. § 16 InfZ. Má kombinovaný charakter prostředku nápravy proti nečinnosti [není-li žádost zcela nebo částečně vůbec vyřízena – odst. 1 písm. c)] a zároveň opravného prostředku proti úkonům, které lze považovat za vyřízení stížnosti – proti odkazu na zveřejněnou informaci [odst. 1 písm. a)] nebo jakémukoliv odložení žádosti [odst. 1 písm. b)]. Nevyhoví-li stížnosti zcela sám povinný subjekt (odst. 5), rozhoduje o ní nadřízený orgán (odst. 4), a to postupem podle odst. 6 [zvláštní režim podle odst. 7 platí pouze pro stížnost dle odst. 1 písm. d), která má specifickou povahu]. V odst. 6 jsou pak stanoveny tři způsoby, jak může nadřízený orgán se stížností naložit. Podle písmene a) postup povinného subjektu potvrdí. Podle písmene b) 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. Nakonec, podle písm. c) 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 odstavce devátého se proti rozhodnutí vydanému podle odst. 6 a 7 nelze odvolat. Proti rozhodnutí podle odstavce 6 písm. c) se ovšem nelze odvolat pouze v případě, kdy rozhodl nadřízený orgán určený podle § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu nebo podle § 20 odst. 5 InfZ. Podle desátého odstavce pak platí, že je-li poskytnuta informace podle odstavce 6 písm. c), žadatel může ve smyslu odstavce 1 písm. a) nebo c) postupovat obdobně, tj. podat stížnost. Jelikož posledně zmíněné ustanovení neobsahuje podobné omezení jako odst. 9 věta třetí, lze podat stížnost i proti orgánu určenému podle § 178 odst.

2 věty poslední správního řádu nebo podle § 20 odst. 5 InfZ (shodně Furek, A.; Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha : Linde, 2010, s. 500).

Se stížností na vyřízení žádosti tedy může být naloženo více způsoby, které se mimo jiné liší ve svých procesních důsledcích – zejména přípustností dalších prostředků nápravy proti způsobu vyřízení či nevyřízení žádosti. Pokud se rozhodne stížnost vyřídit postupem podle § 16a odst. 5 sám povinný subjekt, je proti jeho postupu přípustná opětovná stížnost nebo v případě rozhodnutí o odmítnutí žádosti také odvolání. Obě dvě možnosti jsou naproti tomu vyloučeny ust. § 16a odst. 9 a 10 (*a contrario*) v případě, kdy o stížnosti rozhodne nadřízený orgán podle odst. 6 písm. a) a b), tedy tak, že postup povinného subjektu potvrdí, nebo povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě žádost vyřídil, případně předložil žadateli konečnou licenční nabídku. V druhém případě se však nejedná o konečné vyřízení žádosti, neboť povinný subjekt musí dále jednat, a to v souladu s pokyny nadřízeného orgánu. Pokud nadřízený orgán zvolí postup podle odst. 6 písm. c) (usnesením věc převezme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti), je opět proti jeho postupu přípustná stížnost a proti rozhodnutím také případně odvolání; odvolání je ovšem přípustné pouze tehdy, nejde-li o nadřízený orgán určený podle § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu nebo podle § 20 odst. 5 InfZ.

V posuzované věci je stěžejní otázkou, jaký dopad má na tvrzenou nečinnost povinného subjektu postup nadřízeného orgánu podle ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ. Toto ustanovení přitom může být interpretováno hned několika způsoby.

První varianta, ke které se přiklonil krajský soud, je založena na tezi, že převzetí věci a poskytnutí informace se děje rozhodnutím (usnesením), které pokrývá celou žádost o poskytnutí informace, i když nejsou poskytnuty informace úplné. Tuto interpretaci citované ustanovení skutečně připouští, když uvádí, že nadřízený orgán „*rozhodne tak, že usnesením věc převezme a informace poskytne sám*“. Výsledkem by v tomto případě byla existence rozhodnutí o poskytnutí informací, kterým by byla žádost vyčerpána a které by bylo možné považovat za rozhodnutí dle 65 odst. 1 s. ř. s. Jednalo by se tak o rozhodnutí s podobnými důsledky jako rozhodnutí podle ust. § 16a odst. 6 písm. a) InfZ (k tomu viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52). Jak je však z výše uvedeného patrné, režim rozhodnutí podle písm. a) a písm. c) ust. § 16a odst. 6 InfZ se výrazně liší. Zatímco rozhodnutí podle písm. a) je nutno považovat za konečné vyřízení žádosti, postup podle písm. c) může být dále předmětem stížnosti či odvolání. Závěry Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52, tak nejsou na nyní posuzovanou situaci bez dalšího přenositelné. Předestřenou interpretací navíc dochází k popření základního východiska informačního zákona, a to že poskytování informací se neděje formou rozhodnutí ani usnesení. S tím souvisí skutečnost, že pokud by byly v daném případě skutečně poskytovány informace formou rozhodnutí, slova „nebo c)“ v ust. § 16a odst. 10 InfZ by se stala zcela obsoletními. Proti rozhodnutí o poskytnutí informací, a tím pádem i proti tomu, že poskytnuté informace nebyly úplné, by totiž bylo možné brojit odvoláním dle odst. 9. Pro stížnost podle odst. 10 by zde již proto nebyl žádný prostor.

Druhou variantou je interpretace předestřená stěžovatelem, a sice že neposkytnutím všech požadovaných informací, aniž by byla žádost ve zbytku odmítnuta, se dostává

povinný subjekt do nečinnosti s tím, že tato nečinnost přetrvává, není-li odstraněna ani přes podání stížnosti dle ust. § 16a InfZ. Proti této variantě hovoří dvě skutečnosti. Zaprvé zde existuje usnesení o převzetí věci dle ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ, tedy o tom, že nadřízený orgán na sebe atrahoval pravomoc vyřídit žádost. Na původní povinný subjekt tak již nelze pohlížet jako na nečinný, neboť nadále nedisponuje pravomocí žádost vyřídit. Nelze mu tudíž ani uložit povinnost o žádosti rozhodnout (viz ust. § 81 odst. 2 s. ř. s.). Zadruhé je proti postupu podle ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ přípustná další stížnost (§ 16a odst. 10), která má obecně charakter prostředku ochrany proti nečinnosti toho subjektu, proti jehož postupu je podávána (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 8/2009 - 71, a ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52). To svědčí o skutečnosti, že nečinným je naopak orgán, který podle odst. 6 písm. c) postupoval, tj. nadřízený orgán, nikoliv původní povinný subjekt.

Z uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud přiklonil k třetí variantě výkladu ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ, podle níž se sice samotné poskytnutí informace neděje formou rozhodnutí (ani usnesení), kterým by byla vyčerpána žádost o poskytnutí informace a ukončena nečinnost povinného subjektu, nicméně nečinnost původního povinného subjektu je ukončena již vydáním usnesení o převzetí věci. Postup nadřízeného orgánu je zde dvoufázový, i když obě fáze mohou často splývat ve vydání jediné listiny. V první fázi nadřízený orgán usnesením přebírá věc a v druhé má možnost výběru z několika alternativ – poskytnutí informace, rozhodnutí o odmítnutí žádosti nebo kombinace obou (částečné poskytnutí informace a částečné odmítnutí). Nadřízený orgán může poskytnout informaci i v rámci usnesení o převzetí věci, nicméně samotné poskytnutí informace ani v tomto případě nenabývá podoby rozhodnutí (usnesení). Usnesením o převzetí věci se však nadřízený orgán pasuje do role povinného subjektu a přebírá i všechny povinnosti z toho vyplývající, zejména pak povinnost řádně vyřídit žádost o poskytnutí informace. Pokud nadřízený orgán poskytne informace pouze částečně, aniž by o zbytku žádosti vydal rozhodnutí o odmítnutí, je nečinný (srov. obdobně ve vztahu k takovému postupu ze strany samotného povinného subjektu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 8/2009 - 71). Proti této nečinnosti lze následně brojit stížností podle ust. § 16a odst. 10 ve spojení s odst. 1 písm. c) InfZ a poté i žalobou na ochranu proti nečinnosti podle ust. § 79 a násl. s. ř. s., budou-li veškeré prostředky ochrany proti nečinnosti podle InfZ vyčerpány.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v krajním případě může hrozit řetězení stížností podle ust. § 16a InfZ, pokud bude stížnost vždy řešena postupem dle odst. 6 písm. c) a informace budou poskytovány pouze částečné, aniž by byla žádost ve zbytku odmítnuta. I na opakovaném podávání stížností je však nutno trvat.Nelze *a priori* vycházet z předpokladu, že povinné subjekty a nadřízené orgány budou vedeny snahou neposkytnout požadované informace a zároveň bránit žadateli v tom, aby se domohl ochrany před soudem. Pokud shledají, že informaci nelze poskytnout, zpravidla vydají rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti, proti kterému bude následně možno brojit žalobou ve správním soudnictví. Situace, kdy nebude určitá informace poskytnuta ani nebude o žádosti v této části nijak rozhodnuto, budou pramenit převážně z nepochopení předmětu žádosti nebo nedostatečné znalosti zákona, na které ovšem pamatuje informační zákon institutem stížnosti podle jeho ust. § 16a. Ta je velmi pružným prostředkem nápravy nesprávností postupu při vyřizování žádosti o informace a vhodně zapadá do celkové

koncepce poskytování informací podle informačního zákona, když umožňuje v široké míře autoremeduru i opakované podání stížnosti, o níž navíc musí být rozhodnuto ve velmi krátké lhůtě (15 dní od předložení pro nadřízený orgán nebo 7 dní od přijetí stížnosti při využití autoremedury). Při opomenutí povinného subjektu poskytnout informaci či o žádosti částečně negativně rozhodnout tak může přijít velmi rychlá náprava přímo z jeho strany nebo ze strany nadřízeného orgánu s tím, že i podobné pochybení nadřízeného orgánu může být následně stejně rychle vyřešeno. Informační zákon je postaven na spolupráci mezi povinným subjektem a nadřízeným orgánem s důrazem na rychlost a vstřícnost vůči žadateli. Takto pružná ochrana je i při případném dalším podávání stížnosti podle ust. § 16a odst. 10 InfZ (nutno podotknout, že se bude jednat skutečně o výjimky) výrazně časově, ekonomicky i z pohledu nároků na znalost právní úpravy ze strany žadatele vhodnější, než ochrana proti nečinnosti podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. Je proto zcela legitimní požadovat, aby byla před případným podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podána i opakovaně stížnost podle ust. § 16a InfZ. Ze všech uvedených důvodů je situace také odlišná od běžné nečinnosti správních orgánů ve správním řízení (k tomu srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2008, č. j. 62 Ca 39/2008 - 102, publikováno pod č. 1760/2009 Sb. NSS). Pouze v případě, že by postup orgánu rozhodujícího o stížnosti svědčil o jeho snaze požadované informace neposkytnout a zároveň bránit žadateli domoci se účinné obrany proti jeho postupu tím, že by byl opakovaně účelově ponecháván prostor pro další prostředek nápravy (stížnost dle ust. § 16a odst. 10 InfZ), by nebylo možné trvat na dalším podávání stížností před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti.

Ze stejných důvodů je nutno dodat, že i kdyby Nejvyšší správní soud přisvědčil výkladu stěžovatele, nemohla být jeho žaloba pravděpodobně úspěšná právě pro nevyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgán stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Stěžovatel totiž mohl podat další stížnost podle ust. § 16a odst. 10 ve spojení s odst. 1 písm. c) InfZ, přičemž z obsahu správního ani soudního spisu nevyplývá, že by tak učinil.

Lze uzavřít, že v případě, že nadřízený orgán podle ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ usnesením věc převezme, je tím původní povinný subjekt zbaven pravomoci v dané věci rozhodovat a nemůže tak být nečinný. Do nečinnosti se již může dostat pouze nadřízený orgán, a to za podobných podmínek jako původní povinný subjekt. Pokud tedy po převzetí věci poskytne informaci pouze částečně, aniž by rozhodl o částečném odmítnutí žádosti, je nečinný. I zde je ovšem nutno proti nečinnosti nejprve brojit stížností podle ust. § 16a odst. 10 ve spojení s odst. 1 písm. c) InfZ. V tomto směru je nutno dát stěžovateli za pravdu, že rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 6. 1. 2011, č. j. Zin 20/2010, nebylo ani částečně negativním rozhodnutím o jeho žádosti. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že předsedkyně žalovaného v odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedla důvody, pro které neposkytla některé požadované informace. V případě částečného neposkytnutí požadovaných informací mělo být rozhodnuto formálně o částečném odmítnutí žádosti. V posuzované věci se tak nicméně nestalo.

Otázka vyčerpání opravného prostředku podle ust. § 16a odst. 10 InfZ sice nebyla v řízení před krajským soudem zcela objasněna, nicméně stěžovatel v každém případě namítal nečinnost původního povinného subjektu. Za daného stavu nemohla být žaloba

úspěšná, neboť případná nečinnost původního povinného subjektu byla v důsledku rozhodnutí nadřízeného orgánu o převzetí věci ukončena.

Je nutno podotknout, že i pokud by stěžovatel skutečně brojil proti nečinnosti předsedkyně žalovaného, byl by ve světle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu pasivně legitimován přímo žalovaný, nikoliv jeho předsedkyně, jejíž pravomoc rozhodovat o stížnosti podle ust. § 16a InfZ vyjadřuje pouze funkční postavení v rámci vnitřní organizace Nejvyššího soudu, aniž by založila její procesní subjektivitu ve smyslu soudního řádu správního (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005 - 64, nebo ze dne 23. 10. 2008, č. j. 1 As 45/2008 - 56). Z obsahu žaloby však nebylo pochyb o tom, že je namítána nečinnost žalovaného, nikoliv jeho předsedkyně. Nešlo tedy o pouhý nedostatek náležitostí žaloby, který by bylo případně potřeba odstraňovat postupem dle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. Žaloba byla meritorně projednatelná a byla projednána také se správným závěrem, a sice, že sám žalovaný nebyl nečinný, a žaloba je tudíž nedůvodná.

Napadený rozsudek však jako celek nemůže obstát, neboť krajský soud svůj závěr o nedůvodnosti žaloby učinil na základě zcela odlišných úvah. Tato skutečnost Nejvyššímu správnímu soudu brání v tom, aby kasační stížnost zamítl a část důvodů krajského soudu nahradil důvody vlastními (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS).

Pokud tedy krajský soud své rozhodnutí vybudoval na skutečnosti, že rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 6. 1. 2011, č. j. Zin 20/2010, bylo rozhodnutím, jímž byla vyčerpána žádost stěžovatele o informace (o části žádosti bylo rozhodnuto negativně), pak má Nejvyšší správní soud ve shodě se stěžovatelem za to, že tyto závěry [konkrétně především interpretace ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ] jsou nesprávné.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2011, č. j. 29 A 4/2011 - 40, je opodstatněná, a proto napadené rozhodnutí podle ustanovení § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na krajském soudu, aby nečinnost žalovaného opětovně posoudil, ovšem s přihlédnutím k výše uvedené interpretaci ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ. Pokud by stěžovatel v dalším řízení před krajským soudem změnil svá žalobní tvrzení tak, že by se nově chtěl domoci ochrany proti nečinnosti předsedkyně žalovaného (ke změně v osobě žalovaného nedochází), musel by krajský soud nejprve prověřit, zda byl vyčerpán prostředek ochrany proti nečinnosti nadřízeného orgánu podle ust. § 16a odst. 10 ve spojení s odst. 1 písm. c) InfZ. Za trvání tvrzené nečinnosti přes vyčerpání tohoto prostředku by bylo v posuzovaném případě nutno považovat situaci, kdy by předsedkyně žalovaného o opakované stížnosti nijak nerozhodla nebo by opětovně postupovala podle ust. § 16a odst. 6 písm. c) InfZ, avšak neposkytla by požadované informace zcela a zároveň by nerozhodla o částečném odmítnutí žádosti. Pokud by ke včasnému podání stížnosti došlo teprve v průběhu řízení o žalobě, postupoval by krajský soud v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 - 59.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 25. listopadu 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu