

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Ing. J. L.**, zastoupeného JUDr. Petrem Kočím, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, proti žalovanému: **Okresní soud Praha – Západ**, se sídlem Karmelitská 19, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2012, č. j. 6A 1/2012 – 43,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2012, č. j. 6 A 1/2012 – 43, **se ruší** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Průběh řízení

[1.] Žalobce (dále jako „stěžovatel“) se dne 3. 10. 2011 obrátil na Okresní soud Praha - Západ (dále také jako „žalovaný“) se žádostí o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále také „informační zákon“). Žádal, aby mu žalovaný poskytl informace o tom, kdy a kde byla správou daného soudu zveřejněna výroční zpráva podle § 18 informačního zákona, a dále také o sdělení, kdy a kde byly správou soudu zveřejněny všechny informace poskytnuté na žádost, v souladu s § 5 odst. 3 informačního zákona.

[2.] Žalovaný stěžovatele vyzval, aby uhradil 200 Kč jako náklady spojené s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací. Stěžovatel dne 24. 10. 2011 podal proti výzvě stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. Touto stížností se domáhal, aby Ministerstvo

spravedlnosti, jako nadřízený orgán, žalovanému přikázalo informace poskytnout bezplatně.

[3.] Ministerstvo spravedlnosti o stížnosti v zákonem stanovené lhůtě nerozhodlo. Proti nečinnosti ministerstva stěžovatel opakovaně podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. O žádosti ministr spravedlnosti doposud nerozhodl.

[4.] Dne 2. 1. 2012 podal stěžovatel žalobu proti nečinnosti žalovaného. Městský soud v Praze žalobu zamítl s tím, že žalovaný nemá povinnost žádost o informace vyřídit do té doby, než bude rozhodnuto o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace, případně do doby, než stěžovatel požadovanou částku uhradí.

[5.] Proti tomuto rozhodnutí Městského soudu nyní stěžovatel brojí včasnou kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

[6.] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“); namítá tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem.

[7.] Městskému soudu je vytýkáno, že nesprávně posoudil žalobu jako žalobu směřující proti výši úhrady nákladů, když stěžovatel brojil proti postupu žalovaného jako celku. Žalovaný zaslal stěžovateli výzvu, která nebyla dostatečně odůvodněna. Z toho důvodu nárok na úhradu nákladů zanikl a žalovaný měl informace poskytnout bezplatně. To neučinil, o žádosti nerozhodl a o podané stížnosti nerozhodl ani nadřízený orgán.

[8.] Stěžovatel je toho názoru, že se Městský soud vůbec nezabýval otázkou posouzení souladu výzvy k úhradě nákladů spojených s poskytnutím informací s požadavky § 17 odst. 4 informačního zákona. Měl se zabývat tím, zda bylo oznámení řádně odůvodněno podle požadavků § 17 odst. 3 informačního zákona. Následně se pak měl zabývat tím, zda informace měly, či neměly být poskytnuty bezplatně.

[9.] Dále stěžovatel poukazuje na to, že výše úhrady je ve vztahu k povaze požadovaných informací nepřiměřeně vysoká. Také požadavek úhrady před vlastním vyhledáním informace nepovažuje stěžovatel za správný. Dle jeho mínění je možné požadovat úhradu až poté, co byly informace vyhledány a náklady nepochybně zjištěny. Opačný způsob by vedl k tomu, že při případném přezkumu výše požadované úhrady by nadřízený orgán neměl, jak stížnost posoudit.

[10.] Závěrem stěžovatel shrnul, že výzva k úhradě byla v rozporu s požadavky informačního zákona a žalovaný měl informace poskytnout bezplatně. To neučinil a o žádosti nerozhodl. O stížnosti proti tomuto postupu také nebylo rozhodnuto. Z toho důvodu se tedy domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[11.] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[12.] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13.] Pro posouzení věci je nezbytné vyjít z povahy práv, jejichž ochrany se stěžovatel domáhá. Právo na informace, a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci, je jedním z klíčových prvků vztahu mezi státem a jednotlivcem; jeho smyslem je participace občanské společnosti na správě věcí veřejných. Protože se poskytované informace vztahují k fungování veřejné moci, ta je podrobována veřejné kontrole a případné kritice (srov. nález Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10). Z těchto důvodů je právo na informace politickým právem zaručeným čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

[14.] Jak Nejvyšší správní soud připomněl ve svém rozsudku ze dne 9. 2 2012, č. j. 1 As 141/2011 – 67, představuje právo na informace jednu z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě. Doktrína obdobně konstatuje, že jedním z hlavních významů veřejného subjektivního práva na informace je, že dává občanům možnost vykonávat kontrolní funkce ve vztahu k fungování veřejné moci, což představuje jeden ze základních atributů liberálně-demokratického státu. Přičemž nejen reálné poskytování informací, *„ale již pouhý právní stav umožňující v zásadě komukoliv, aby získal informace o činnosti orgánů veřejné správy, vede k růstu odpovědnosti při výkonu veřejné moci, ke zvyšování její kvality a transparentnosti, čímž zároveň působí jako významný (ne-li nejvýznamnější) preventivní prvek předcházející nežádoucím situacím, motivům a jevům v politice a veřejné správě (...) Dostatečně rozsáhlý, jednoduchý a rychlý přístup veřejnosti k informacím má rovněž příznivý vliv na důvěru občanů v demokratické instituce a na jejich ochotě podílet se na veřejném životě (...) Naopak situace, kdy již samotné získávání podkladových informací z veřejné správy činí občanům potíže (...) vedou k poklesu ztotožňování se veřejnosti s politickým systémem, k izolacionismu a postupné rezignaci na veřejné dění."* (Korbel, Fr., Právo na informace: Komentář. Praha, Linde 2005, str. 48).

[15.] Jako takové se tedy právo na informace stává nejen zárukou zákonnosti, ale zároveň i prostředkem ochrany ústavnosti, neboť slouží k naplňování ústavního příkazu čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého má státní moc sloužit všem občanům a může být uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jinými slovy, právo na svobodný přístup k informacím je jedním z prostředků, kterým je možné kontrolovat, zda platí ústavní východisko, že stát je tu pro občany, nikoliv občané pro stát.

[16.] Aby se jednotlivec mohl tohoto práva domoci a zároveň, tzn. aby bylo učiněno zadost povinnosti veřejné moci přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti (čl. 17 odst. 5 Listiny), stanoví prováděcí zákon – zákon o svobodném přístupu k informacím – procesní prostředky, jak se ho domoci.

[17.] Ve světle těchto úvah je třeba posoudit i jádro nyní řešeného sporu. Tím je výklad ustanovení § 79 s. ř. s. a jeho vztah k úpravě informačního zákona. Nejvyšší správní soud se tedy musel zabývat jednotlivými kroky podle informačního zákona, možným způsobem jejich vyřízení a obranou, která by případně přicházela v úvahu.

[18.] Podle informačního zákona má povinný subjekt několik možností, jak s podanou žádostí o informace naložit. Pravidlem je, že poskytne informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti [§ 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona]. To neplatí mimo jiné v případech, kdy povinný subjekt podle § 17 informačního zákona podmíní poskytnutí informace úhradou nákladů, které jsou s vyhledáváním informací spojeny.

[19.] Na oznámení o výši požadované úhrady klade informační zákon v § 17 odst. 3 též požadavek, aby z něj bylo zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena. Proti oznámení je možné brojit stížností podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona.

[20.] Stěžovatel opakovaně zdůrazňuje, že se nebrání proti výši požadované úhrady. Brání se proti celkovému postupu žalovaného, který je dle jeho mínění nezákonný. To je ovšem pro procesní postup bez významu. Stížností podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona je totiž možné zpochybnit nejen výši úhrady, ale i samo oprávnění úhradu žádat. Ze stížnostních důvodů podle § 16a odst. 1 informačního zákona totiž připadá jako jediný v úvahu. Důvody podle písmena a) a c) citovaného ustanovení nejsou použitelné z podstaty věci (nejde ani o odkázání na již zveřejněnou informaci, ani o částečné neposkytnutí informace). Důvod podle písmene b) je vyloučen, protože vyžaduje uplynutí lhůty pro poskytnutí informace. Podle § 17 odst. 5 informačního zákona je poskytnutí informace podmíněno úhradou nákladů. Tuto podmínku je třeba vyložit v tom smyslu, že uplatněním požadavku na úhradu nákladů přestává běžet lhůta k poskytnutí informací. Při volbě opačného výkladu by totiž mohlo dojít k situaci, kdy povinný subjekt musí informaci poskytnout ještě před tím, než mu jsou náklady uhrazeny. Jelikož lhůta nemůže běžet, nemůže ani uplynout – není tak naplněn předpoklad důvodu podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona. Mínění stěžovatele, že výzva k úhradě nákladů byla pro nesplnění požadavků § 17 odst. 3 informačního zákona nezákonná, nemůže na věci nic změnit, protože i případně nezákonné konání žalovaného je činností, ne nečinností. Stížnostní důvod podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona je tak jediný, který lze použít.

[21.] Pokud sám povinný subjekt stížnosti nevyhoví, rozhodne o ní nadřízený orgán do 15 dnů (§16a odst. 4 a 8 informačního zákona). Ve zdejším případě ovšem zůstalo Ministerstvo spravedlnosti nečinné, a to přes tu skutečnost, že stěžovatel čtyřikrát žádal o opatření proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“).

[22.] Za této situace se stěžovatel obrátil na Městský soud v Praze s žalobou na ochranu před nečinností žalovaného. Městský soud žalobu zamítl. Základem jeho úvahy je právě úprava běhu lhůt v informačním zákoně. Je-li žadatel o informaci vyzván k úhradě nákladů, musí tak učinit do 60 dnů, jinak povinný subjekt žádost odloží. Podle § 17 odst. 5 *in fine* informačního zákona lhůta pro poskytnutí informace neběží, je-li podána stížnost proti výši požadované úhrady. Zároveň ale neběží ani lhůta pro poskytnutí informace (viz odstavec [20.]). Podle Městského soudu tak žalovaný neměl povinnost žalobu vyřídit, neboť žádná ze lhůt doposud neuplynula.

[23.] S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit.

[24.] Obecně je totiž třeba nejprve uvést, že správní orgán je nečinný, pokud nekoná, přestože mu to zákon ukládá. Soudní řád správní v ustanovení § 79 odst. 1 předpokládá pro možnost úspěšného uplatnění žaloby proti nečinnosti správního orgánu bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti. Takovým prostředkem je v řízení podle informačního zákona stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace.

[25.] V řízení o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace může dojít k nežádoucí situaci, kdy i orgán určený k řešení stížnosti nekoná v zákonné lhůtě, případně

nekoná vůbec. Jak nicméně bude vysvětleno níže, ve zdejší věci připadá do úvahy obrana proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti jako nadřízeného orgánu, ale také obrana přímo proti nečinnosti povinného Okresního soudu Praha – Západ.

IV. a) Možnost ochrany proti nečinnosti nadřízeného orgánu

[26.] Před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je třeba nejprve vyčerpat procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007–100 (in: č. 1683/2008 Sb. NSS) je nutné této povinnosti dostát vždy. V případě obrany proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti je tímto prostředkem návrh ministru spravedlnosti dle § 80 odst. 3 s. ř. ve spoj. s § 178 odst. 2 s. ř. Uvedená povinnost však byla poněkud relativizována pozdější judikaturou, která dovodila, že výjimkou z obecné povinnosti vyčerpat prostředek podle § 80 odst. 3 s. ř. jsou právě případy, kdy se účastník řízení domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 2/2009 – 79). Odchylná judikatura je vedena myšlenkou, že striktní trvání na vyčerpání prostředku ochrany podle správního řádu by bylo přílišným formalismem v situaci, kdy o žádosti rozhoduje ten, kdo stojí v čele nečinného orgánu. Tento judikaturní rozpor je v současnosti předmětem rozhodování rozšířeného senátu pod zn. RS 11/2012. Pro zdejší věc má tato skutečnost ovšem jen ilustrativní charakter, protože stěžovatel i přes nejednotnou rozhodovací praxi dostál požadavkům citované „přísnější“ linie judikatury. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti totiž podal, a to dokonce čtyřikrát.

[27.] Stěžovatel tedy vyčerpal prostředky proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., čímž se mu zdánlivě otevřela ochrana prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však ve svém usnesení ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 – 90, publikovaném pod č. 2164/2011 Sb. NSS, dospěl k závěru, že rozhodnutí o stížnosti žadatele, který nesouhlasí s výší úhrady jemu sdělené, není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s. Za tohoto stavu by případná soudní ochrana proti nečinnosti neměla šanci na úspěch, neboť žalobou na ochranu proti nečinnosti se stěžovatel může domáhat vydání jen takového rozhodnutí, které splňuje definiční znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164, publikovaném pod č. 2181/2011 Sb. NSS). Není-li rozhodnutí o stížnosti proti výši požadované úhrady rozhodnutím podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., pak není rozhodnutím ani ve smyslu ustanovení § 79 s. ř. s. Jinak řečeno, stěžovatel se ve správním soudnictví nemůže domáhat ochrany proti Ministerstvu spravedlnosti tím, že by žádal o uložení povinnosti rozhodnout o stížnosti proti výši úhrady, neboť toto rozhodnutí není rozhodnutím podle soudního řádu správního. Případná žaloba by tedy musela být odmítnuta.

IV. b) Možnost ochrany přímo proti nečinnosti povinného orgánu

[28.] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že ochrana podle informačního zákona směřující proti nečinnosti nadřízeného orgánu v některých případech pojmově nevylučuje možnost, aby žadatel o informace podal žalobu proti nečinnosti při

vyřizování žádosti o informace přímo proti povinnému subjektu. Vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s. shledal soud již v podání stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace.

[29.] K popsaným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009 – 86. V něm dovodil, 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 (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."*

[30.] Na tyto úvahy Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 28. 2. 2011, č. j. 2 Ans 9/2010 – 56, když *„dospěl k závěru, že stížnost podle § 16a 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 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."* Z nedávné judikatury pak jako příklad může sloužit i rozsudek ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Ans 5/2012 – 32, který úvahy z rozsudku citovaného v tomto odstavci plně akceptoval.

[31.] Přes tuto předchozí judikaturu zůstává otázkou, zda se tyto citované právní názory dají vztáhnout i na nyní rozhodovaný případ, tedy na stížnost podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím. K zápornému stanovisku dospěl například Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 6. 2012, č. j. 45 A 7/2012 – 56, který rozhodoval ve věci skutkově a právně obdobné. Nejprve připomněl, že citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 4/2009 – 86 a č. j. 2 Ans 9/2010 – 56 *„konstatovaly, že stížnost podle § 16a 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 organu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., jde tedy o alternativu k § 80 správního řádu."* Dále také byla *„odmítnuta argumentace, že je zapotřebí se nejprve bránit nečinnostní žalobou proti nečinnosti při vyřizování stížnosti podané proti postupu podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím a teprve potom případně proti nečinnosti při vyřizování žádosti o poskytnutí informací."*

[32.] Po této rekapitulaci však krajský soud dospěl k závěru, že tuto judikaturu je třeba aplikovat pouze na stížnostní řízení, jehož obsahem je poskytnutí ochrany proti nečinnosti. V takovém řízení se řeší situace, kdy po uplynutí stanovených lhůt nebyla poskytnuta informace, nebo nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, případně kdy byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí; tedy stížnost podanou podle § 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona. Stížnost podaná podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona má však dle mínění krajského soudu jiný charakter: *„Touto stížností se žadatel o informaci brání proti výši úhrady za poskytnutí požadované informace (§ 17 odst. 3) či proti výši odměny za oprávnění informaci užít (§ 14a odst. 2). Tato stížnost je svou povahou blízká spíše opravnému prostředku než*

prostředku na ochranu proti nečinnosti“. Proto také „*[n]adřízený orgán při rozhodování o této stížnosti posuzuje úkon povinného subjektu, kterým úhradu (odměnu) požadoval, po procesní i věcné stránce.*“ Jinak řečeno, krajský soud odlišil řešenou věc od závěrů ustálené judikatury (viz odst. [30.] tohoto rozsudku), která byla založena na specifické procesní situaci – nečinnosti povinného orgánu, a zúžil použití této judikatury jen na některé ze stížnostních důvodů podle § 16a informačního zákona. Na základě popsané právní úvahy pak dospěl k totožnému závěru jako městský soud ve zdejší věci.

[33.] Stejný názor je možné najít i v doktríně. Podle komentáře (Furek, A./Rothanzl, L., Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář. Praha, Linde 2012, str. 786) se podání žaloby přímo proti povinnému subjektu nejeví jako možné, protože stížnostní důvod podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona nesměřuje proti (částečné) nečinnosti povinného subjektu, ale k přezkoumání zákonnosti konkrétního aktu. Autoři komentáře předestírají, že je nejprve nutné vyčerpat ochranu proti nečinnosti podle § 80 s. ř. Jsou si však vědomi, že následné podání žaloby proti nečinnosti je problematické, neboť rozhodnutí o stížnosti na výši požadované úhrady nemá povahu rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (blíže viz odst. [27.] tohoto rozsudku). Řešení však komentář nenabízí, když si autoři „*raději netroufají spekulovat*“, zda by bylo možné rozhodnutí o takové stížnosti podřadit pod pojem osvědčení podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

[34.] Nejvyšší správní soud posoudil tyto úvahy a dospěl k názoru, že odlišení stížnostního důvodu podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona je na místě. Nemohl totiž přehlédnout, že dosavadní ustálená judikatura odkazuje zejména na rozsudek č. j. 4 Ans 4/2009 – 86 citovaný v odst. [29.], který svou argumentaci výslovně vztahuje ke stížnostnímu bodu podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona. Následná judikatura tento rozsudek cituje; bez bližšího zdůvodnění však zobecňuje jeho závěry na celý § 16a odst. 1 informačního zákona (srov. citace v odst. [29.] a [30.]).

[35.] Přestože Nejvyšší správní soud souhlasí s některými dílčími právními úvahami ve vztahu ke stížnosti podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona, nemůže přisvědčit závěru, ke kterému městský soud ve zdejší věci dospěl. Přijetím tohoto závěru by se totiž stěžovatel ocitl v pomyslné procesní „pasti“. Nemohl by se domáhat vydání informace po povinném subjektu, protože podání stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) by vylučovalo použití stávající judikatury a vedlo by k zamítnutí žaloby. Zároveň by se však jeho vydání nemohl domáhat ani proti nečinnému nadřízenému orgánu, protože taková žaloba by byla odmítnuta.

[36.] Jaké další možnosti obrany se žadateli o informace nabízí v případě, že je požadovaná výše úhrady sporná, vyložil zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve svém usnesení ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009 – 34. Prvním z nich je situace, kdy žadatel požadovanou úhradu nezaplatí. V takové situaci povinný orgán žádost odloží (§ 17 odst. 5 informačního zákona). Odložení žádosti o informace je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a žaloba je proti němu přípustná. Správní soud pak věcně přezkoumá i otázku nezaplacení, resp. výši požadované úhrady.

[37.] Druhé řešení naznačil zvláštní senát v citovaném rozhodnutí pro situaci, kdy žadatel o informaci požadovanou úhradu zaplatí a teprve poté se neúspěšně brání stížností proti její výši. S ohledem na povahu úhrady dovodil, že v případech, kdy k odložení

stížnosti nedošlo, stěžovatel informaci obdržel a s vyčíslenou výší úhrady nesouhlasí, je třeba se domáhat vrácení úhrady civilní žalobou na vydání bezdůvodného obohacení.

[38.] Nyní projednávaný případ se nicméně od těchto otázek, vyřešených jak zvláštním senátem pro rozhodování některých kompetenčních sporů, tak následně i rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu (srov. již citované usnesení č. j. 2 As 34/2008 – 90), odlišuje. Stěžovatel totiž požadovanou úhradu nezaplatil a informace neobdržel. Žádost však nemohla být odložena, protože do rozhodnutí nečinného Ministerstva spravedlnosti neběží lhůta (§ 17 odst. 5 *in fine* informačního zákona), po jejímž uplynutí je teprve možné žádost odložit. Tudíž jsou vyloučeny obě naznačené možnosti obrany.

[39.] Nejvyšší správní soud tak v této otázce došel k závěru, že řešení nabídnutá zvláštním a rozšířeným senátem nejsou na zdejší věc použitelná, protože se nezabývají nečinností nadřízeného orgánu. Opačný výklad by od žadatele o informaci vyžadoval, aby předvídal, zda nadřízený orgánu bude, či nebude nečinný. Podle toho a v závislosti na výši požadované úhrady by pak teprve volil svou procesní strategii takovým způsobem, aby se vyhnul „slepé uličce“ – situaci s pouze teoretickou možností obrany, kdy pro nečinnost nadřízeného orgánu nebude vydáno správní žalobou napadnutelné usnesení o odložení žádosti o informace, a zároveň nebude fakticky možné požadovanou úhradu zaplatit.

[40.] Jedinou bezpečnou volbou by se tak stala rezignace na podávání stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona, vyčkání na odložení žádosti a následné napadení správní žalobou. Takový závěr však nelze považovat za souladný s úmyslem zákonodárce – stížnost proti výši úhrady do informačního zákona zavedl, aby byla používána a aby byla funkční. Nelze rovněž opomenout, že zákonodárce stanovil v rámci informačního zákona jasné lhůty. Rezignací na využití stížnosti podle informačního zákona a přechodem rovnou do režimu správního soudnictví, by se žadatel ocitl v řízení, kde soudy zpravidla rozhodují podle pořadí nápadu (§ 56 s. ř. s.). Tím by zákonem stanovené lhůty přišly vniveč a přístup k informacím by se žadateli ztěžoval. V neposlední řadě by nebyla respektována ani zásada subsidiarity správního soudnictví (§ 5 s. ř. s.), protože žalobou proti usnesení o odložení žádosti by materiálně bylo napadáno oznámení o výši požadované úhrady. Proti tomu ale informační zákon opravný prostředek upravuje právě v ustanovení § 16a odst. 1 písm. d).

[41.] Nejvyšší správní soud proto na základě shora provedeného rozboru jednotlivých výkladových alternativ a závazné prejudikatury uvážil o věci takto. Přitom musel odpovědět na otázku, zda a jakou formou stěžovateli poskytnout ochranu. Na základě judikatury, názorů doktríny a nejasné zákonné úpravy stížnosti obsažené v ustanovení § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona totiž existuje vícero výkladových variant, jak předmětnou otázku řešit. Jak bylo totiž vyloženo výše, není možné se bránit přímo proti nečinnosti nadřízeného orgánu. Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se nicméně vyjadřují k jiné procesní situaci. Nečinnost nadřízeného orgánu neřeší, přičemž mechanické přijetí jimi nabízeného řešení by vedlo k tomu, že místo účelné a reálné ochrany ústavně garantovaných práv by se žadatelům o informace dostalo ochrany v podstatě jen zdánlivé: přístup k informacím by se oddaloval a soudní řízení by se štěpila.

[42.] Právu na informace však soudní ochrana být poskytnuta musí, neboť podle čl. 4 Ústavy platí, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci. V rozsudku ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. 2 Afs 2/2004, dovodil Nejvyšší správní soud, že čl. 36 odst. 2 Listiny nelze vykládat v tom smyslu, že by ochrana byla jednotlivci zaručena pouze před

rozhodnutími, ne však proti jiným úkonům správních orgánů, jimiž se zasahuje do veřejných subjektivních práv. To proto, že užší formulace čl. 36 odst. 2 Listiny byla ovlivněna dobou svého vzniku a nemohla detailně předvídat budoucí úpravu správního soudnictví. Tento poznatek však nic nemění na skutečnosti, že povinnost soudů poskytnout ochranu základním právům a svobodám, byť zásah nemá povahu rozhodnutí, plyne právě z citovaného čl. 4 Ústavy.

[43.] Za této situace dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že umožnění přímé obrany proti povinnému subjektu, tak jak ji dovozuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu k některým stížnostním bodům ustanovení § 16a odst. 1 informačního zákona, je na místě i přes pochyby popsané v bodech [32.] a [33.] tohoto rozsudku. Proto i v tomto v případě, kdy žalovaný vyzval stěžovatele k úhradě nákladů na poskytnutí informace a Ministerstvo spravedlnosti o podané stížnosti do zákonem stanovené lhůty nezákonně nerozhodlo, je třeba podanou stížnost proti výši úhrady považovat za bezvýsledně vyčerpaný prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Proto je možné se žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat vydání rozhodnutí přímo po žalovaném Okresním soudu Praha – západ.

[44.] Tímto způsobem bude ukončena nečinnost žalovaného, přičemž s ohledem na tento typ řízení se zdejší soud nemůže vyjadřovat k tomu, zda žalovaný je povinen požadované informace stěžovateli poskytnout anebo zda naopak žádost podle ustanovení § 17 odst. 5 informačního zákona odloží pro nezaplacení požadované úhrady. Podstatné je, že i toto odložení představuje rozhodnutí, které je dle citované judikatury přezkoumatelné ve správním soudnictví a bude tak možno přezkoumat, zda pro vydání tohoto rozhodnutí byly dány zákonné důvody.

[45.] Lze tak uzavřít, že při rozhodování nad výše nastíněnými možnostmi výkladu Nejvyšší správní soud následoval výslovného ústavního příkazu čl. 4 Ústavy ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny a zvolil tu z variant, která poskytuje základnímu právu stěžovatele efektivní a rychlou soudní ochranu.

V. Závěr

[46.] Ze všech shora vyložených důvodů soud zjistil naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Proto napadený rozsudek Městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[47.] O nákladech řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 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 15. listopadu 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu