

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Mgr. M. Š.,** zastoupeného Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Charvátova 11, Praha 1, proti žalovaným: **1) Městský soud v Praze,** se sídlem Spálená 2, Praha 2, **2) Ministerstvo spravedlnosti,** se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správních orgánů, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2012, čj. 45 A 7/2012 - 56,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2012, čj. 45 A 7/2012 - 56, **se zrušuje ve výrocích I. a II.** a věc **se vrací v tomto rozsahu** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Žalobce se domáhal žádostí ze dne 25. 11. 2010 u žalovaného 1) poskytnutí informace o obsahu celého spisu správy tohoto soudu vedeného pod sp. zn. Spr 2443/2009. Žádost se vztahovala zejména k obsahu všech písemností předsedy žalovaného 1) JUDr. Jana Sváčka adresovaných úřadu Městské části Praha 2, v nichž se JUDr. Sváček měl vyjadřovat k probíhajícímu přestupkovému řízení proti obviněnému soudci JUDr. J. K. a naznačovat správnímu orgánu, jak by měl ve věci postupovat a rozhodnout. Dále žalobce požadoval informaci o obsahu všech písemností, z nichž vyplývá, kterým úředním osobám

a na jakou adresu elektronické pošty byly předmětné písemnosti odeslány. Žalobce požádal o kopie těchto písemností.

2. Podáním ze dne 16. 12. 2010 žalobce podal stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), a vznesl námitku podjatosti vůči JUDr. Janu Sváčkovi, který vyřizoval předmětnou žádost a vyzval žalobce k jejímu upřesnění.

3. Dne 4. 2. 2011 žalobce podal u žalovaného 2) návrh na přijetí opatření proti nečinnosti při vyřizování stížnosti ze dne 16. 12. 2010.

4. Žalovaný 2) rozhodnutím ze dne 30. 3. 2012, čj. 583/2010-OT-OSV/9, uložil podle § 16a odst. 6 písm. b) informačního zákona žalovanému 1), aby vyřídil žádost žalobce ze dne 25. 11. 2010 ve lhůtě 15 dnů od doručení tohoto rozhodnutí. Námitku podjatosti žalovaný 2) neshledal důvodnou.

5. Žalovaný 1) vyzval žalobce přípisem ze dne 12. 4. 2012, aby s ohledem na rozsah požadované informace uhradil částku 599 Kč do 60 dnů od doručení tohoto přípisu. Tato částka zahrnovala 241 Kč za kopie příslušných dokumentů, 300 Kč za 1,5 hodiny mimořádně rozsáhlého vyhledávání a 58 Kč za poštovné.

6. Žalobce podal dne 21. 5. 2012 stížnost proti přípisu žalovaného 1) podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona, v níž nesouhlasil s výší úhrady, zejména s částkou požadovanou za mimořádně rozsáhlé vyhledávání.

II.1

7. Žalobce podal dne 23. 8. 2011 u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaných. Domáhal se, aby městský soud uložil žalovanému 1) (kterým byl rovněž městský soud) povinnost do 15 dnů od právní moci rozsudku rozhodnout o žádosti žalobce ze dne 25. 11. 2010 a žalovanému 2) (ministerstvu) povinnost do 15 dnů od právní moci rozsudku rozhodnout o stížnosti žalobce ze dne 16. 12. 2010.

8. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 15. 12. 2011, čj. Nad 31/2011 - 21, přikázal věc Krajskému soudu v Praze.

9. Dne 31. 5. 2012 žalobce vzal žalobu zpět v části směřující proti žalovanému 2), protože žalovaný 2) již vydal požadované rozhodnutí (viz výše bod 4).

II.2

10. Krajský soud rozsudkem ze dne 27. 6. 2012, čj. 45 A 7/2012 - 56, zamítl žalobu proti žalovanému 1) (výrok I) a zastavil řízení o žalobě proti žalovanému 2) (výrok III).

11. Podle krajského soudu žalovaný 1) nebyl nečinný ke dni vydání rozsudku krajského soudu.

12. Stížnost podle § 16a informačního zákona je svou povahou prostředkem, který

procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, čj. 2 Ans 9/2010 - 56, či ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009 - 86, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Ve zmiňovaných rozsudcích byl vysloven i závěr, že není třeba se nejprve bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti při vyřizování stížnosti podané podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti při vyřizování žádosti o poskytnutí informací.

13. Podle krajského soudu se tyto závěry vztahují pouze ke stížnostem podaným podle § 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona, nikoliv ke stížnosti podané podle § 16a odst. 1 písm. d) téhož zákona. Písmena b) a c) zmiňovaného ustanovení se totiž vztahují k řízení o stížnostech, jejichž obsahem je poskytnutí ochrany proti nečinnosti – informace nebyla poskytnuta po uplynutí stanovených lhůt nebo nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, případně informace byla poskytnuta jen částečně a o zbytku nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

14. Stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona má jinou povahu. Touto stížností se žadatel brání proti výši úhrady za poskytnutí informace či proti výši odměny za oprávnění informaci užít. Předmětná stížnost je svou povahou blízká spíše opravnému prostředku než prostředku na ochranu proti nečinnosti. Nadřízený orgán posuzuje úkon povinného subjektu po procesní i věcné stránce a zabývá se i výší úhrady.

15. Po dobu vyřizování této stížnosti neběží lhůta, v níž má žadatel o informaci zaplatit požadovanou částku a po jejímž marném uplynutí lze žádost odložit. Žadatel je tímto způsobem chráněn, aby během vyřizování jeho stížnosti nebyla jeho žádost o poskytnutí informace odložena. Povinný subjekt musí vyčkat výsledku řízení o stížnosti, protože ten bude určující pro jeho další procesní postup. Fakticky nemůže činit žádné další úkony ve věci, nemůže být tedy ani nečinný. V této situaci se nacházel žalovaný 1) v době vydání rozhodnutí krajského soudu v nyní posuzované věci, žaloba na ochranu proti nečinnosti proto nebyla důvodná.

16. Závěrem krajský soud dodal, že řízení o žalobě směřující proti žalovanému 2) zastavil, protože žalobce vzal žalobu v tomto rozsahu zpět.

III.

17. Žalobce (stěžovatel) brojil proti výroku I a II rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

18. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že žalovaný 1) není nečinný. O žádosti stěžovatele o poskytnutí informace ze dne 25. 11. 2010 žalovaný 1) dosud nerozhodl. Vyřizování žádosti trvá již 1 rok a 9 měsíců, čímž žalovaný 1) překročil všechny lhůty stanovené informačním zákonem.

19. Dosud trvá také nečinnost nadřízeného správního orgánu. Žalovaný 2) byl nejprve nečinný po dobu 15 měsíců při vyřizování stížnosti na nečinnost žalovaného 1) a teprve po podání žaloby uložil žalovanému 1) žádost stěžovatele vyřídit. Nyní je žalovaný 2) opět

nečinný při vyřizování stížnosti na výši úhrady. Právní předpisy přitom neumožňují domoci se ochrany proti nečinnosti žalovaného 2). Sdělení o výši úhrady, ani rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti proti takovému sdělení nejsou přezkoumatelné ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s., nelze se proto domáhat ani jejich vydání postupem podle § 79 s. ř. s.

20. Podle stěžovatele je třeba v posuzované věci použít judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které lze považovat za bezvýsledné vyčerpání opravných prostředků situaci, kdy o stížnosti podle § 16a informačního zákona nadřízený orgán nerozhodl v zákonem stanovené lhůtě (viz rozsudky čj. 4 Ans 4/2009 - 86, čj. 2 Ans 9/2010 - 56, a ze dne 31. 5. 2012, čj. 9 Ans 5/2012 - 32).

21. Stěžovatel připustil, že se zmiňované rozsudky vztahují ke stížnostem podle § 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona, byl ale přesvědčen, že obdobný závěr se musí uplatnit i ve vztahu ke stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) téhož zákona, jinak by žadatel o informaci zůstal bez jakékoliv ochrany vůči nečinnosti správních orgánů. Přijetím závěru krajského soudu by nastala situace, kdy by žadatel o informaci nemohl podat žalobu na nečinnost povinného subjektu, protože do rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti povinný subjekt nemůže konat, zároveň by se žadatel nemohl domáhat ochrany proti nečinnosti nadřízeného orgánu při vyřizování stížnosti, protože vyřízení stížnosti není rozhodnutím.

22. Krajský soud podle stěžovatele dostatečně nezohlednil všechny okolnosti a průběh správního řízení, ze kterého je nečinnost správních orgánů obou stupňů zcela zřejmá. Postup správních orgánů byl obstrukční a měl vyvolat pouze zdání, že správní orgány činí v předmětné věci úkony. Závěry krajského soudu stěžovatel považoval za přepjatě formalistické, a proto rozporné s judikaturou Ústavního soudu. Krajský soud totiž umožnil, aby žalovaný 1) těžil z protiprávního jednání nadřízeného orgánu, proti němuž neexistuje prostředek soudní ochrany. Správní řízení tak může trvat do nekonečna, pokud o stížnosti stěžovatele žalovaný 2) nikdy nerozhodne.

IV.

23. Žalovaný 1) se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s napadeným rozsudkem.

V.

24. Stěžovatel v replice zopakoval průběh sporu a argumentaci uvedenou v kasační stížnosti. Zdůraznil, že jeho žádost o poskytnutí informace nebyla vyřízena ani po 2 letech a 1 měsíci od jejího podání.

VI.

25. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

26. Kasační stížnost je důvodná.

27. Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že § 79 odst. 1 s. ř. s. předpokládá pro možnost úspěšného uplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že ochrana podle informačního zákona směřující proti nečinnosti nadřízeného orgánu při vyřizování stížnosti nevylučuje v některých případech možnost, aby žadatel o informace podal žalobu přímo proti nečinnosti povinného subjektu při vyřizování žádosti o poskytnutí informace. Za bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s. se pak považuje podání stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace, pokud o ní není rozhodnuto ve lhůtě stanovené zákonem (blíže viz např. rozsudky čj. 4 Ans 4/2009 - 86, čj. 2 Ans 9/2010 - 56, a čj. 9 Ans 5/2012 - 32).

28. Na zmiňovanou judikaturu vztahující se k § 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012 - 14, a rozhodl, že také stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona je třeba považovat za bezvýsledné vyčerpání opravných prostředků na ochranu proti nečinnosti v případě, kdy povinný subjekt vyzval žadatele o informaci k úhradě nákladů na poskytnutí informace a nadřízený orgán nerozhodl o podané stížnosti proti výši úhrady v zákonem stanovené lhůtě. V takovém případě žadatel o informaci může přímo podat žalobu na ochranu proti nečinnosti povinného subjektu podle § 79 a násl. s. ř. s.

29. Nejvyšší správní soud si byl vědom, že stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona má jinou povahu než stížnosti podle 16a odst. 1 písm. b) a c) téhož zákona, jak uvedl i krajský soud v nyní posuzované věci. Přijetím opačného závěru by se však žadatel o informaci ocitl v „*procesní pasti*“ a zůstal bez jakékoliv ochrany vůči nečinnosti správních orgánů.

30. Žadatel by se nemohl bránit proti nečinnosti nadřízeného orgánu, protože rozhodnutí o stížnosti žadatele, který nesouhlasí s výší úhrady za poskytnutí informace, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008 - 90, č. 2164/2011 Sb. NSS). Z tohoto důvodu není ani možné domáhat se vydání rozhodnutí o stížnosti prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, čj. 7 Ans 5/2008 - 164, č. 2181/2011 Sb. NSS, bod 38). Případná žaloba podle § 79 s. ř. s. by tak nutně musela být odmítnuta pro nepřípustnost podle § 68 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

31. Rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. je sice rozhodnutí, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil podle § 17 odst. 5 informačního zákona (blíže viz usnesení rozšířeného senátu čj. 2 As 34/2008 - 90 a usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009 - 34, č. 2301/2011 Sb. NSS), po dobu vyřizování stížnosti proti výši úhrady však 60denní lhůta podle § 17 odst. 5 neběží. Pokud tedy nadřízený orgán zůstane nečinný, nedojde k odložení žádosti a žadatel nemůže podat žalobu proti rozhodnutí o odložení žádosti.

32. Pro posuzovanou situaci nelze použít ani další možné řešení, které nabídly rozšířený a zvláštní senát v usneseních čj. 2 As 34/2008 - 90 a čj. Konf 115/2009 - 34. Podle těchto usnesení žadatel o informaci může postupovat tak, že požadovanou úhradu zaplatí, aby informaci získal, a poté či současně s tím může podat stížnost podle § 16a informačního zákona k nadřízenému orgánu, který může výši úhrady změnit. Nebude-li žadatel s tímto vyřízením spokojen, má možnost domáhat se vydání bezdůvodného obohacení žalobou podle části třetí občanského soudního řádu proti státu nebo jinému povinnému subjektu. Toto řešení ovšem nepočítá se situací, kdy nadřízený orgán zůstane nečinný při vyřizování stížnosti.

33. Jedinou bezpečnou volbou by se tak stala rezignace na podání stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona a vyčkání na odložení žádosti, které by následně žadatel mohl napadnout správní žalobou. Takový závěr nelze považovat za souladný s úmyslem zákonodárce, který zavedl do informačního zákona stížnost proti výši úhrady proto, aby byla funkční.

34. 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, ve kterém k nim žaloby byly doručeny (viz § 56 s. ř. s.). Tím by lhůty stanovené informačním zákonem přišly vniveč a přístup k informacím by se žadateli ztěžoval. V neposlední řadě by nebyla respektována ani zásada subsidiarity správního soudnictví (viz § 5 s. ř. s.), protože žalobou proti rozhodnutí o odložení žádosti by materiálně bylo napadáno sdělení o výši požadované úhrady. Proti tomuto sdělení ale informační zákon upravuje opravný prostředek právě v § 16a odst. 1 písm. d).

35. V rozsudku čj. 2 Ans 13/2012 - 14 tedy Nejvyšší správní soud uzavřel, že řešení nabídnutá zvláštním a rozšířeným senátem nejsou použitelná pro posuzovanou situaci, protože nepočítají s možnou nečinností nadřízeného orgánu. Od žadatele o informaci nelze spravedlivě požadovat, aby předvídal, zda nadřízený orgán bude nečinný a teprve podle toho zvolil svou procesní strategii takovým způsobem, aby se vyhnul „*slepé uličce*“ – situaci s pouze teoretickou možností obrany, kdy z důvodu nečinnosti nadřízeného orgánu nebude vydáno správní žalobou napadnutelné rozhodnutí o odložení žádosti o informace, a zároveň nebude fakticky možné požadovanou úhradu zaplatit. Nejvyšší správní soud proto zvolil takové řešení, které poskytuje ústavně zaručenému právu na svobodný přístup k informacím účinnou a rychlou soudní ochranu. Zdůraznil přitom důležitost tohoto práva pro kontrolu veřejné moci.

36. V nyní posuzované věci žalovaný 2) nerozhodl o stížnosti žadatele proti výši úhrady ze dne 21. 5. 2012 ve lhůtě 15 dnů, jak mu ukládá §16a odst. 8 informačního zákona. Podání této stížnosti je proto třeba považovat za bezvýsledné vyčerpání opravných prostředků ve smyslu § 79 s. ř. s. Stěžovatel byl proto oprávněn domáhat se vyřízení žádosti o informace přímo po žalovaném 1) žalobou podle § 79 s. ř. s.

37. Krajský soud pochybil, pokud uzavřel, že žalovaný 1) nemohl konat do rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona, přestože patnáctidenní lhůta pro vyřízení této stížnosti marně uplynula.

38. Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že s ohledem na povahu tohoto řízení nepředjímá, zda žalovaný 1) je povinen požadované informace stěžovateli poskytnout, anebo naopak žádost podle § 17 odst. 5 informačního zákona odloží pro nezaplacení požadované úhrady. Podstatné je, že i toto odložení představuje rozhodnutí, které je přezkoumatelné ve správním soudnictví, a bude tak případně možno posoudit, zda pro vydání tohoto rozhodnutí byly dány zákonné důvody.

39. Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, proto jej zrušil ve výrocích I. a II. a vrátil věc v tomto rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V dalším řízení krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

40. Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 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 29. ledna 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu