

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Pavlíny Vrkočové v právní věci žalobce: **T. H.**, zast. Mgr. Miluší Pospíšilovou, advokátkou, se sídlem Paprsková 10, Praha 4, proti žalovanému: **Obvodní soud pro Prahu 7**, se sídlem Ovocný trh 14, Praha 1, v řízení o kasační stížnost žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2016, č. j. 8 A 152/2016 – 34,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2016, č. j. 8 A 152/2016 – 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce dne 8. 12. 2015 podal u žalovaného žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žádal, aby mu žalovaný sdělil informace ohledně tehdejšího předsedy Obvodního soudu pro Prahu 7 JUDr. Ladislava Hejtmánka. Obsahem žádosti byly mimo jiné otázky (bod 4 žádosti), zda byly na tohoto soudce podány stížnosti za dobu ode dne jmenování soudcem až do současnosti, pokud ano, kdy komu, z jakého důvodu, kdo je šetřil a s jakým výsledkem bylo šetření uzavřeno a kým; a (bod 7 žádosti) o tom, jaká byla výše vyplacených příjmů za roky 2014 a 2015, s uvedením, jaká část těchto vyplacených příjmů vyplývá z funkce předsedy soudu.

[2] Žádosti o poskytnutí informací vyhověl žalovaný dne 23. 12. 2015 se sdělením, že dodatečnou odpověď týkající se některých požadovaných informací zašle v nejbližší

době. Tuto odpověď žalobce nepovažoval za dostatečnou a 20. 1. 2016 podal stížnost podle § 16 zákona č. 106/1999 Sb.

[3] Dne 1. 2. 2016 obdržel žalobce dodatečnou odpověď na jeho žádost o informace. Žalobce zareagoval dopisem ze 14. 3. 2016, kde znovu zopakoval, že informace, které mu žalovaný poskytl, nepovažuje za úplné a vyčerpávající. Dne 1. 2. 2016 postoupil žalovaný stížnost proti způsobu vyřízení žádosti o informace svému nadřízenému orgánu - Ministerstvu spravedlnosti. Dne 30. 6. 2016 podal žalobce osobně na Ministerstvu spravedlnosti žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.

[4] Dne 24. 8. 2016 podal žalobce žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu k Městskému soudu v Praze. V jejím obsahu žalobce namítal, že informace mu byly poskytnuty jen částečně. V žalobě uvedl, že naplnil podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti a domáhal se, aby městský soud uložil žalovanému vydat rozhodnutí o jeho žádosti o informace ze dne 8. 12. 2015 pod body 4) a 7) vyřizované žalovaným pod sp. zn. 11 SI 239/2015 ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku.

[5] Ministerstvo spravedlnosti vydalo 9. 11. 2016 pod č. j. MSP-258/2016-OSV/3 rozhodnutí, jímž postup žalovaného při vyřizování žádosti o informace z 8. 12. 2015 potvrdilo a stížnost zamítlo.

[6] Městský soud rozhodl 29. 11. 2016 nadepsaným rozsudkem tak, že zamítl žalobu a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V době rozhodování již bylo vydáno rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 9. 11. 2016, č. j. MSP-258/2016-OSV/3, které potvrzovalo postup Obvodního soudu pro Prahu 7 a zamítlo stížnost z 20. 1. 2016. Městský soud uvedl, že je povinen vycházet ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodování a nečinnost žalovaného, byť jen potencionální, tak skončila vydáním rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 9. 11.2016. Proto se žaloba podle něj stala nedůvodnou.

II.
Kasační stížnost

[7] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost. Namítal, že jeho žádost o informace byla zodpovězena jen částečně. Zároveň specifikoval informace, jejichž sdělení požadoval a které mu nebyly poskytnuty (údaje o stížnostech proti JUDr. Ladislavu Hejtmánkovi a konkrétní výši vyplaceného platu - žalovaný měl sdělit pouze platový koeficient předsedy soudu, nikoliv však konkrétní výši vyplacených veřejných prostředků z titulu funkce předsedy soudu). V napadeném rozsudku se městský soud vyjádřil, že rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti ze dne 9. 11. 2016 č. j. MSP-258/2016-OSV/3, skončila jakákoliv, byť třeba jen potencionální, nečinnost žalovaného, a žaloba se tak stala nedůvodnou. Podle stěžovatele je však tento názor městského soudu nesprávný. Bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) je dáno nejen tam, kde nadřízený správní orgán na uplatněný prostředek ochrany proti nečinnosti (v tomto případě stížnost podanou podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb.) vůbec nereaguje, ale i tam, kde takovou stížnost zamítne a postup povinného subjektu potvrdí. Rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti podle §

16a zákona č. 106/1999 Sb. není rozhodnutím v materiálním smyslu a nelze jej napadnout správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Logicky proto rozhodnutí o stížnosti podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. není pro soud závazné a není určující pro závěr soudu o tom, zda žádost byla nebo nebyla vyřízena v plném rozsahu a zda správní orgán je nebo není ohledně (části) žádosti o informace nečinný. Tento závěr je povinen učinit správní soud sám, nezávisle na tom, jak bylo rozhodnuto o stížnosti stěžovatele.

[8] Pokud by naopak takové rozhodnutí nadřízeného orgánu (v tomto případě Ministerstva spravedlnosti) mělo být závazné pro závěr soudu o nečinnosti správního orgánu, pak by muselo podléhat samostatnému soudnímu přezkumu. Odůvodnění rozsudku městského soudu proto představuje argumentaci v kruhu - žalobci byly poskytnuty pouze neúplné informace, o zbytku žádosti nebylo povinným subjektem vydáno rozhodnutí, ale na základě rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti nečinnost povinného subjektu netrvá, přitom ale jeho rozhodnutí nelze napadnout žalobou u správního soudu. Taková situace nemá řešení a stěžovateli tím byla odepřena soudní ochrana jeho práv.

[9] Pokud by žalovaný požadovanými informacemi nedisponoval, byl by žalovaný povinen vydat rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti, což se nestalo. Žalovaný proto byl nečinný.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že je přesvědčen, že stěžovateli požadované informace řádně poskytl a setrvává na tom, že při poskytnutí informací na základě žádosti stěžovatele dle zákona č. 106/1999 Sb. nepochybil.

III.
Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Žalovaný i stěžovatel se shodují na tom, že stěžovatel před podáním žaloby vyčerpal prostředek ochrany proti nečinnosti, neboť nadřízený orgán (Ministerstvo spravedlnosti) nevyřídil včas stížnost podle § 16a odst. 1 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., a stěžovatel tak byl oprávněn podat nečinnostní žalobu proti žalovanému. Vyčerpáním prostředků ochrany ve smyslu § 79 s. ř. s. se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2011, č. j. 2 Ans 9/2010 – 56, a konstatoval, 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."

[14] Podstatné pro posouzení věci je, že se stěžovatel žalobou domáhal rozhodnutí žalovaného o žádosti o informace ze dne 8. 12. 2015 a ne rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti o stížnosti proti způsobu vyřízení žádosti. Taková žaloba by ostatně nebyla ani přípustná, neboť rozhodnutí o stížnosti dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. není ani rozhodnutím o věci samé ani osvědčením ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Vydání rozhodnutí Ministerstvem spravedlnosti tedy pro posouzení důvodnosti žaloby nemá žádný význam.

[15] Názor, že by nečinnostní žaloba ve věcech práva na informace měla směřovat k rozhodnutí o stížnosti dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. odmítl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009 - 86: „*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*". V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud zároveň potvrdil, že v případě nevyřízení (popř. neúplného vyřízení) žádosti o informace se žadatel může obrátit na soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu: „*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.*"

[16] Městský soud se tedy při posuzování důvodnosti žaloby měl zabývat otázkou, zda žalovaný byl či nebyl nečinný ve vztahu k žádosti o informace ze dne 8. 12. 2015. Při posuzování nečinnosti jsou v této souvislosti možné tři alternativy: (1) Povinný orgán poskytne všechny informace, čímž žádost vyřídí a není nečinný; (2) povinný orgán vydá rozhodnutí o odmítnutí či částečném odmítnutí poskytnutí informací [§ 14 odst. 5 písm. b), popř. § 15 zákona č. 106/1999 Sb.], anebo žádost odloží [§ 14 odst. 5 písm. a) a c), popř. § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb.], což také vylučuje nezákonnou nečinnost; anebo (3) povinný orgán v zákonem předepsané lhůtě neposkytne veškeré informace ani o žádosti zákonem předepsaným způsobem nerozhodne, a stane se tak nečinným. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že při posuzování důvodnosti žaloby městský soud pochybil, když tvrdil, že je nedůvodná z důvodu vydání rozhodnutí Ministerstvem spravedlnosti, a vůbec

se tak nezabýval výše uvedenými okolnostmi, které jsou pro posouzení důvodnosti nečinnostní žaloby rozhodné.

[17] Vzhledem k tomu, že městský soud nesprávně vymezil meritum sporu, nevyjádřil se mimo jiné k námitce stěžovatele, ve které stěžovatel tvrdil, že mu nebyly v úplnosti sděleny požadované informace. Proto, že se městský soud nevypořádal s žalobními námitkami, je jeho rozsudek v důsledku nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[18] Povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit je jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Ústavy), jehož cílem je mimo jiné vyloučit libovůli při rozhodování. To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. (srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[19] Jelikož se městský soud vůbec nezabýval tímto pro posouzení důvodnosti žaloby určující námitkou, že požadované informace nebyly stěžovateli žalovaným v úplnosti poskytnuty, nemůže se Nejvyšší správní soud z povahy věci zabývat těmito námitkami, které stěžovatel opětovně uplatnil ve své kasační stížnosti.

[20] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbývá než napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, aby městský soud tuto otázku věcně posoudil a svůj názor na ni vyjádřil v odůvodnění nového rozhodnutí o žalobě.

IV.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta prvá s. ř. s.).

[22] Podle § 110 odst. 4 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 rozsudku.

[23] V novém rozhodnutí ve věci městský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 6. dubna 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu