

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **L. K.**, zast. Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou, se sídlem Milešovská 1312/6, Praha 3, proti žalovanému: **Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 4**, se sídlem 28. pluku 1533/29b, Praha 10, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2017, čj. 8 A 85/2017-57,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) požádal dne 28. 2. 2017 žalovaného podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), o sdělení „(n)*a základě jakého konkrétního klíče (metody, kritéria, postupu) byly obvodní státní zástupkyni Mgr. Lucii Jindrové dne 1. 11. 2016 přidělovány k dozoru trestní věci dříve dozorované jinými státními zástupci, resp. z jakého důvodu jí bylo k dozoru přiděleno zrovna oněch 187 věcí a ne jiné věci, které jí dle obecných pravidel pro přidělování spisů od jiných dozorových státních zástupců přiděleny být mohly rovněž*“. Téhož dne žalovaný zaslal stěžovateli sdělení, ve kterém uvedl, kdy byla Mgr. Jindrová jmenována státní zástupkyní žalovaného, jaká agenda jí byla přidělena a že 187 věcí po JUDr. Veberovi převzala z důvodu změny personálního obsazení žalovaného. Žalovaný dále uvedl, že dozorový státní zástupce je měněn mj. podle aktuálního zatížení jednotlivých státních zástupců, a

s odkazem na dřívější žádosti stěžovatele popsal některé ze zákonných důvodů změny dozorového státního zástupce. Na závěr žalovaný stěžovateli sdělil, že na rozdíl od obecných soudů u žalovaného neexistuje obecný klíč přidělování spisů, tedy ani klíč, podle kterého byly věci přidělovány Mgr. Jindrové.

[2] Stěžovatel podal dne 18. 3. 2017 na postup při vyřizování své žádosti stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona. Městské státní zastupitelství v Praze shledalo dne 3. 4. 2017 stížnost důvodnou a přikázalo žalovanému, aby o žádosti stěžovatele rozhodl ve lhůtě 15 dnů. V odůvodnění městské státní zastupitelství uvedlo, že v případě neexistence požadované informace musí povinný subjekt žádost odmítnout podle § 15 odst. 1 informačního zákona. Zároveň dospělo k závěru, že poskytnutá informace je neúplná a obecně formulovaná, neboť z ní není zřejmé, z jakých důvodů bylo Mgr. Jindrové přiděleno právě 187 konkrétních spisů z agendy JUDr. Vebera a proč jí nebyly přiděleny spisy i od jiných státních zástupců.

[3] Dne 6. 4. 2017 žalovaný odmítl žádost stěžovatele v části týkající se dotazu, na základě jakého konkrétního klíče byly Mgr. Jindrové přidělovány k dozoru spisy dříve dozorované jinými státními zástupci. V odůvodnění žalovaný s odkazem na rozhodnutí městského státního zastupitelství uvedl, že žádost musel odmítnout, neboť požadovaná informace (klíč k přidělování spisů) neexistuje. Žalovaný zároveň ve stejný den vydal sdělení týkající se části žádosti, ve které stěžovatel žádal informaci, z jakého důvodu bylo Mgr. Jindrové přiděleno právě 187 věcí po JUDr. Veberovi, a nikoliv věci od jiných státních zástupců. V tomto sdělení žalovaný uvedl informace obsahově shodné s původním sdělením ze dne 28. 2. 2017 a navíc doplnil konkrétní personální změny, které u žalovaného nastaly, mezi nimi i nástup Mgr. Jindrové, s tím, že s ohledem na tyto změny došlo k přerozdělení agendy a spisů.

[4] Stěžovatel nepovažoval poskytnutou informaci za dostatečnou a obrátil se na městský soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Městský soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl, neboť žalovaný nebyl ve věci žádosti o poskytnutí informace nečinný. Soud připustil, že stěžovatel nemusel považovat poskytnuté informace za dostatečné, nicméně to automaticky neznamená, že se jedná o nečinnost žalovaného. O tu by šlo, pokud by žalovaný na žádost vůbec nereagoval, nebo by poskytnutá informace byla s žádostí zcela mimoběžná, což se však ve věci stěžovatele nestalo. Pokud byl stěžovatel s vyřízením žádosti nespokojen, měl se bránit jinými právními prostředky, zejména žalobou proti rozhodnutí o odmítnutí části žádosti, kterou ostatně i podal.

II. Shrnutí kasační stížnosti

[5] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel je přesvědčen, že v jeho věci rozhodoval vyloučený soudce. Městský soud zaslal stěžovateli po podání žaloby bez vysvětlení výzvu ke sdělení, zda trvá na označení žalovaného jako žalovaného správního orgánu. Stěžovatel však za žalovaného označil podle § 79 odst. 2 s. ř. s. správný správní orgán, což městský soud musel vědět. Na ústním

pokračování

jednání pak městský soud přečetl vyjádření městského státního zastupitelství a přistupoval k němu jako k vyjádření žalovaného. Procesní postup městského soudu během řízení o žalobě si nelze vyložit jinak než jako snahu žalobce zmást, aby označil za žalovaného nesprávný subjekt. Jediným myslitelným důvodem této snahy je podle stěžovatele podjatost předsedy senátu městského soudu.

[7] Stěžovatel je zároveň přesvědčen, že městský soud nesprávně interpretoval nečinnost ve vztahu k poskytování informací podle informačního zákona. Žalovaný neposkytl stěžovateli ani druhým sdělením informaci, kterou požadoval, což se rovná nečinnosti žalovaného. Právní názor městského soudu umožňuje povinným subjektům kdykoliv neposkytnout požadované informace tím, že poskytnou informace jiné, které se žádosti okrajově týkají. V takových případech by byl žadatel zbaven možnosti právní ochrany, neboť by toto jednání povinného subjektu nemohl napadnout žalobou proti rozhodnutí a podle městského soudu by se nejednalo ani o nečinnost.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a splňuje zákonné náležitosti podle § 106 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel ve své kasační stížnosti uplatnil.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil námitku stěžovatele, že v jeho věci rozhodoval vyloučený soudce.

[11] Vyloučení soudců pro podjatost směřuje především na případy, kdy soudce je nebo může být v rozhodování ovlivněn s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, případně na situace, kdy se soudce podílel na rozhodování téže věci v předcházejícím správním nebo soudním řízení (§ 8 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatel žádný z těchto důvodů v kasační stížnosti netvrdil a podjatost předsedy senátu dovozoval pouze z chybného procesního postupu v řízení. Procesní postup předsedy senátu však bez dalšího nemůže být důvodem k jeho vyloučení pro podjatost, což výslovně stanoví § 8 odst. 1 *in fine* s. ř. s., který uvádí, že *důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.* Tento závěr platí i v případě, že je postup soudce nesprávný (srov. obdobně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2003, čj. Nao 25/2003-47, č. 283/2004 Sb. NSS, a ze dne 14. 6 2004, čj. Nao 9/2004-99, č. 366/2004 Sb. NSS). Stěžovatel nepředložil nad rámec tvrzení o chybném postupu v řízení žádné argumenty, které by mohly zakládat pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti předsedy senátu městského soudu. Tato námitka stěžovatele proto není důvodná.

[12] Pro úplnost NSS k postupu předsedy senátu uvádí, že sice nesprávně některé úkony učinil vůči městskému státnímu zastupitelství namísto žalovaného, avšak svůj postup napravil. Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 4 se řízení účastnilo jako žalovaný správní orgán, stěžovatel byl se všemi úkony soudu obeznámen a mohl na ně reagovat.

Dílčí nesprávnosti spočívající v zaslání procesní výzvy nesprávnému správnímu orgánu nemohly v žádném případě způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[13] Stěžovatel dále namítal, že městský soud rozhodl nezákonně, pokud jednání žalovaného vůči stěžovateli nevyhodnotil jako nečinnost. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud považoval jednání žalovaného za aktivní snahu o poskytnutí informace stěžovateli a zároveň uvedl, že považoval-li stěžovatel vyřízení své žádosti za nedostatečné, měl se domáhat ochrany jinými prostředky, než je žaloba na ochranu proti nečinnosti. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že v jeho věci není případný odkaz městského soudu na možnost podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného o odmítnutí části žádosti, neboť předmětem žaloby projednávané v této věci byla právě druhá část žádosti stěžovatele, která nebyla odmítnuta, ale vyřešena podle stěžovatele nedostatečným sdělením. Lze souhlasit s tím, že i neúplné poskytnutí informace povinným subjektem může být za určitých podmínek ve vztahu k žádosti částečnou nečinností (viz níže). V projednávané věci se však Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem městského soudu, že ve věci stěžovatele nebyly splněny podmínky pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[14] Nečinností je ve správním řízení typicky nedodržení lhůty stanovené pro určitý úkon správního orgánu. I v případě dodržení lhůty (příp. při její absenci) se však o nečinnost může jednat v těch případech, kdy je správní orgán v řízení liknavý nebo řízení protahuje nesmyslnými či neúčelnými úkony, které rozumně nesměřují k dosažení účelu řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2009, čj. 7 Ans 2/2009-38, č. 2527/2012 Sb. NSS). V tomto smyslu městský soud správně uvedl, že nečinností v případě povinného subjektu není pouze situace, kdy se povinný subjekt žádostí o poskytnutí informace vůbec nezabývá, ale i případ, kdy se žádostí sice formálně zabývá, ale informace poskytnutá žadateli se zcela míjí s předmětem jeho žádosti. Za nečinnost povinného subjektu je možno v určitých případech považovat i takovou situaci, kdy povinný subjekt poskytne žadateli pouze část informace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2010, čj. 4 Ans 16/2009-83). Ve všech těchto případech je žadatel oprávněn podat podle § 16a odst. 1 informačního zákona stížnost. Bezvýsledné podání stížnosti je zároveň podmínkou přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).

[15] Stížnost podaná stěžovatelem výsledek měla, neboť nadřízený orgán přikázal žalovanému o žádosti rozhodnout. Bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany stěžovatel spatřuje v tom, že ani po druhém vyřízení žádosti od žalovaného nedostal informace, které žádal. Nejvyšší správní soud musel proto zodpovědět otázku, zda v případě, kdy povinný subjekt poté, kdy nadřízený orgán podle § 16a odst. 6 písm. b) informačního zákona přikáže povinnému subjektu vyřídit žádost o poskytnutí informace, sdělí žadateli informaci, kterou žadatel (již podruhé) považuje za nedostatečnou, je splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., nebo zda musí žadatel opětovně podat stížnost podle § 16a odst. 1 informačního zákona.

[16] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře zabýval situací, kdy nadřízený orgán na základě stížnosti na postup při jejím vyřizování věc podle § 16a odst. 6 písm. c) informačního zákona převezme, informaci sám poskytne a tuto informaci považuje žadatel opět za nedostatečnou. V takovém případě dospěl NSS k závěru, že je před podáním žaloby

pokračování

na ochranu proti nečinnosti nutné trvat na opětovném podání stížnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 Ans 5/2011-104). Stejný závěr dovodil Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku i pro případ, kdy po podání stížnosti povinný subjekt sám informaci poskytne v rámci autoremedury podle § 16a odst. 5 informačního zákona. Situace stěžovatele je obdobná těmto případům, neboť i zde se jedná o nové poskytnutí informace povinným subjektem, proti kterému je opětovné podání stížnosti možné, a je proto nutné na jejím podání trvat. Shodný názor zastává i odborná literatura (srov. Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, 1256 s., komentář k § 16a odst. 8, bod 6 a 9).

[17] Ve shora citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud rovněž rozsáhle zabýval rizikem, na které poukazuje stěžovatel, a sice že přílišné trvání na opakovaném podávání stížností by v některých případech mohlo vést k faktickému zbavení ochrany žadatele před povinným subjektem, který se záměrně vyhýbá poskytnutí informace. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvedl, že

> „(S)*ituace, 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* (pozn.: zvýraznění desátého senátu NSS).

Nejvyšší správní soud s těmito úvahami zcela souhlasí a nemá důvod se od nich odchýlit. Jsou zcela přenositelné i na situaci, ve které se nejedná o převzetí a poskytnutí informace nadřízeným orgánem podle § 16a odst. 6 písm. c) informačního zákona, ale o opakované poskytnutí informací povinným subjektem po rozhodnutí nadřízeného orgánu podle § 16a odst. 6 písm. b) informačního zákona. I v těchto situacích je totiž nezbytné nejprve upřednostnit spolupráci mezi povinným subjektem a žadatelem prostřednictvím institutů upravených v informačním zákoně před žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. To samozřejmě neplatí pro situace, kdy jednání povinného subjektu nebude zjevně snahou vyhovět žádosti, ale pouze opakovanými úhybnými manévry, které směřují

k neposkytnutí požadované informace nebo k oddalování jejího poskytnutí. Taková situace ovšem v případě stěžovatele nenastala.

[18] Žalovaný poprvé odpověděl stěžovateli na jeho žádost o poskytnutí informace ještě týž den, kdy mu byla žádost doručena. Stížnosti stěžovatele na postup žalovaného bylo následně vyhověno. Městské státní zastupitelství v rozhodnutí o stížnosti nařídilo žalovanému, aby žádost vyřídil a vzal v potaz, že neexistuje-li požadovaná informace, je nutné žádost odmítnout. Žalovaný na rozhodnutí reagoval tak, že žádost v části odmítl a v části doplnil informace o konkrétních personálních změnách. Z poskytnutých informací je zřejmé, že Mgr. Jindrové byly spisy přiděleny z důvodu jejího nástupu k žalovanému, a to z rozhodnutí obvodní státní zástupkyně (příp. její náměstkyně), které není regulováno žádným zobecnitelným klíčem, jako je tomu u obecných soudů. Ve výše popsaném jednání žalovaného jako povinného subjektu a městského státního zastupitelství jako nadřízeného orgánu Nejvyšší správní soud nespatřuje záměrné zamlčování informací ani opakované vyhýbání se odpovědi, které by mohly vést k závěru o nečinnosti povinného subjektu. Žalovaný i nadřízený orgán jednaly vždy v rámci zákonných lhůt a z jednání žalovaného je patrné, že se snažil reflektovat závěry rozhodnutí nadřízeného orgánu. Pokud byl stěžovatel nadále nespokojen s vyřízením své žádosti, měl opětovně podat stížnost podle § 16a odst. 1 informačního zákona, a dát tak možnost nadřízenému orgánu posoudit postup žalovaného a případně upřesnit své pokyny ohledně způsobu, jakým je třeba vyřídit žádost stěžovatele v části, ve které nebyla odmítnuta.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Námitky stěžovatele nebyly důvodné, Nejvyšší správní soud při přezkumu napadeného rozhodnutí městského soudu nezjistil nedostatky, ke kterým by byl podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[20] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 18. ledna 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu