ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Ing. P. R.**, zast. Mgr. Tomášem Markem, advokátem se sídlem Na Hutích 661/9, Praha 6, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křižíkova 25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 11. 2010, čj. X, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2017, čj. 8 A 89/2015-66,

takto:

I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2017, čj. 8 A 89/2015-66, **se ruší**.

II. Žaloba podaná u Městského soudu v Praze dne 13. 4. 2015 **se odmítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Tomáši Markovi, advokátovi, **se nepřiznává** odměna za zastupování.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 12. 11. 2010, čj. X, nevyhověla žalobcově žádosti z 1. 11. 2010 o poskytnutí informace o výši starobního důchodu žalobcova otce J. R., r. č. X, zemřelého dne X, který pobíral jednotlivě za každý měsíc v období let 2000-2010. Žalobce se žalobou proti rozhodnutí České správy sociálního

zabezpečení domáhal zrušení tohoto rozhodnutí. Městský soud žalobu odmítl pro opožděnost.

[2] Městský soud uvedl, že žalobce podal proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení odvolání, o kterém nebylo nikdy rozhodnuto. Citoval § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), ve znění aktuálně účinném (to jest ve znění provedeném zákonem č. 61/2006 Sb.), načež dospěl k závěru, podle kterého *„[v] inkriminované věci byla tedy Česká správa sociálního zabezpečení povinna rozhodnout o odvolání žaloby* [správně odvolání žalobce; pozn. NSS] *ve lhůtě 15 pracovních dnů ode dne 10. 12. 2010, tj. do 31. 12. 2010 (pátek). Vzhledem k tomu, že o odvolání žalobce nebylo vydáno ve stanovené lhůtě žádné rozhodnutí, lze mít za to, že se jednalo o fiktivní rozhodnutí a žalobce měl možnost toto fiktivní rozhodnutí napadnout v zákonné lhůtě žalobou a namítat jeho nepřezkoumatelnost. Žalobce však žalobu nepodal, a tak mu dvouměsíční prekluzivní lhůta k podání žaloby tedy marně uběhla dne 28. 2. 2011 (pondělí).“*

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost.

[4] Stěžovatel namítl nesprávnou, svévolnou a protiústavní aplikaci § 72 odst. 1 s. ř. s. městským soudem; nebylo-li stěžovateli doručeno rozhodnutí o odvolání, nemohla mu začít běžet lhůta podle § 72 odst. 1 s. ř. s. a ani mu nemohla uplynout. Jedinou relevantní lhůtou je lhůta podle § 72 odst. 3 s. ř. s., kterou stěžovatel dodržel.

[5] Stěžovatel uvedl, že podal také žádost podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, a požadoval uložení povinnosti poskytnout mu požadované informace o jeho otci.

[6] Stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně a neúplně zjistil skutkový stav a že napadené usnesení je nepřezkoumatelné pro existenci tzv. opomenutých důkazů, nedostatek důkazů a nesrozumitelnost.

[7] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že s ohledem na skartaci dávkového spisu J. R., k níž došlo v roce 2011, nedisponuje informacemi o odvolání ani o rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí, které by muselo podání správní žaloby předcházet.

[9] Žalovaná navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti nevyhověl a aby napadené usnesení potvrdil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadené usnesení městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[11] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že byla-li žaloba odmítnuta, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí může spočívat též v chybném posouzení právní otázky, zda je důvod pro odmítnutí žaloby dán (viz rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2005, čj. 6 As 4/2004-53). Nejvyššímu správnímu soudu tak přísluší se v souzené věci zabývat pouze tím, zda bylo namístě žalobu odmítnout, tj. zda městský soud správně a přezkoumatelným způsobem posoudil otázku opožděného podání žaloby.

[12] Podle § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném do novely provedené zákonem č. 61/2006 Sb. *[o]dvolací orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů od předložení odvolání povinným subjektem. Jestliže v uvedené lhůtě o odvolání nerozhodl, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil; za den doručení tohoto rozhodnutí se považuje den následující po uplynutí lhůty pro vyřízení odvolání.*

[13] Podle § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném po citované novele *[n]adřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem. Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. Lhůtu nelze prodloužit.*

[14] Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým došlo k výše citovaným změnám, uvádí: „*Novela odstraňuje problematické ustanovení o fikci odepření informace. V případě nečinnosti povinného subjektu nebo poskytnutí neúplné informace se může žadatel v rozsahu neposkytnutých nebo neúplných informací domáhat jejich poskytnutí či doplnění podáním stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace, podobně může postupovat i v dalších případech, kdy povinný subjekt žádost řádně nevyřídí. V současné době dochází k soudním sporům z fiktivních rozhodnutí, při nichž se žadatel o informaci (žalobce) často nedomůže svých práv pouze z důvodu formálních pochybení, např. proto, že nesprávně spočítal lhůtu, od kdy měl možnost se obrátit na soud. Navíc toto fiktivní rozhodnutí je soudy rušeno z důvodů nepřezkoumatelnosti (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. SJS 202/2004, který došel k závěru, že rozhodnutí, jehož vydání i existence je nastolena právní fikcí, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů), a tudíž neúspěšnému žadateli nepřináší žádný užitek kromě toho, že se jeho věc opět vrací k projednání před správním úřadem.*“

[15] Souzená věc se týká žádosti o poskytnutí informace ze dne 1. 11. 2010, tj. žádosti podané po novelizaci § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud přesto v napadeném usnesení označuje nevydané rozhodnutí o odvolání jako fiktivní

rozhodnutí, byť zákon o svobodném přístupu k informacím počínaje účinností zákona č. 61/2006 Sb. fikci negativního rozhodnutí o odvolání žadatele o informaci pro případ, že odvolací správní orgán nerozhodl do 15 dní od předložení odvolání, již nestanovuje. Navazující závěr městského soudu, podle kterého měl stěžovatel fiktivní rozhodnutí o odvolání napadnout v zákonné lhůtě žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, se rovněž týká dřívější, a v době podání žádosti již neúčinné, zákonné úpravy.

[16] Vycházeje z nesprávného výkladu zákona shledal městský soud žalobu opožděnou a nesprávně ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[17] Městský soud měl v souzeném případě vyjít z toho, že podmínkou přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Žalobce je přitom před podáním žaloby povinen nejen řádný opravný prostředek podat, ale též vyčkat, než o něm příslušný orgán rozhodne. Teprve rozhodnutím odvolacího (či rozkladového) orgánu o žalobcově opravném prostředku je podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků naplněna (viz rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2004, čj. 3 Ads 58/2003-32). V souzeném případě stěžovatel podal proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení odvolání, odvolací správní orgán však rozhodnutí o odvolání nevydal. V takovém případě nebyla podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem splněna.

[18] Skutečný důvod pro jinak správné odmítnutí žaloby měl městský soud spatřovat v nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem a žalobu měl odmítnout jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nikoliv podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro opožděné podání.

[19] Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného uvádí, že za situace, kdy již marným uplynutím lhůty pro rozhodnutí o odvolání nedochází ke vzniku negativního fiktivního rozhodnutí, je na místě brojit proti nečinnosti odvolacího správního orgánu prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, případně po jejich vyčerpání žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud k tomu např. již v rozsudku ze dne 14. 11. 2012, čj. 1 Ans 14/2012-40, uvedl: „*Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že zákon o svobodném přístupu k informacím dává žadateli o informace k dispozici procesní nástroj na ochranu proti nečinnosti povinného subjektu, který označuje jako stížnost. Stížnost na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace lze podat právě v případě, že povinný subjekt v zákonem stanovené lhůtě informace neposkytl ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti [§ 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím]. V případě, že byla stížnost podána důvodně, přikáže povinnému subjektu, aby ve stanovené lhůtě žádost vyřídil [§ 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti může rovněž uložit toliko povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Proto je zcela opodstatněný závěr městského soudu, že před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti je třeba podat stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím (shodně rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, čj. 9 As 76/2007 – 52, dále též rozsudek ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009 – 86 ve věci Občané za ochranu kvality bydlení v Brně – Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení). Jejím prostřednictvím lze totiž docílit stejného výsledku jako žalobou na ochranu proti nečinnosti. Soudní přezkum činnosti*

správních orgánů je založen na principu subsidiarity a ochrany se lze u správních soudů domáhat až po vyčerpání řádných opravných prostředků (viz § 5 s. ř. s. a § 79 odst. 1 s. ř. s.).“

[20] Tento postup nebyl za účinnosti původního znění § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím možný (srov. např. právní větu k rozsudku NSS ze dne 14. 11. 2007, čj. 1 Ans 5/2007-195 publ. pod č. 1485/2008 Sb. NSS, „*Ustanovení věty druhé § 79 odst. 1 s. ř. s. vylučuje žalobní legitimaci v případech, kdy sice správní orgán ve skutečnosti požadované rozhodnutí nevydal, avšak v důsledku splnění podmínek stanovených zvláštním zákonem vznikla fikce, že rozhodnutí o určitém obsahu bylo vydáno. V takových případech není založena pravomoc soudu poskytovat ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle dílu druhého hlavy druhé části třetí soudního řádu správního a soud se žalobou nemůže meritorně zabývat. Chybí tak základní podmínka řízení, za které soud může jednat a rozhodovat ve věci.*“). Po odstranění zákonné fikce negativního rozhodnutí o odvolání žadatele o informace však takový postup možný je.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Z uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud napadené usnesení nezákonným, přičemž zároveň shledal, že v řízení před městským soudem existovaly jiné důvody pro odmítnutí žaloby. Postupoval proto podle § 110 odst. 1 věty první za středníkem (*jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud*) a spolu se zrušením napadeného usnesení městského soudu (výrok I.) odmítl žalobu podanou u městského soudu dne 13. 4. 2015 (výrok II.).

[22] Přestože byl výrok usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby věcně správný, musel Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušit. Vycházel při tom z právních závěrů vyslovených rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení z 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75 (publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS). Podle něho obstojí kasační stížností napadené rozhodnutí pouze v případě, kdy obsahuje věcně správný výrok a důvody, na kterých tento výrok stojí, obstojí v podstatné míře. V takovém případě Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Městský soud však odmítnutí žaloby opřel o důvod jediný, který Nejvyšší správní soud zhodnotil jako nesprávný, proto bylo nutno výrok o odmítnutí žaloby zrušit. Nejvyšší správní soud pak žalobu odmítl sám, na základě důvodů odlišných od odůvodnění městského soudu (shodně viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2010, čj. 8 Afs 68/2009-43, usnesení ze dne 30. 5. 2012, čj. 2 As 128/2011-39, či usnesení ze dne 6. 12. 2017, čj. 9 As 243/2017-95).

[23] O náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení ustanovením § 120 s. ř. s. Podle ustanovení prvně zmíněného nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo návrh odmítnut.

[24] Stěžovateli byl zástupcem pro řízení o kasační stížnosti ustanoven Mgr. Tomáš Marek, advokát, který však nedoložil provedení jakéhokoliv úkonu. Nejvyšší správní soud mu proto odměnu za zastupování nepřiznal.

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

V Brně 28. května 2018

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu