



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ing. J. L.**, zastoupen JUDr. Petrem Kočím, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2013, čj. 10 A 189/2012 - 22,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2013, čj. 10 A 189/2012 - 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou u městského soudu domáhal ochrany před nečinností žalovaného ve věci poskytnutí informací o tom, kdy a jak vyřídil ministr spravedlnosti čtyři, resp. tři žádosti žalobce o opatření proti nečinnosti žalovaného (o jedné z žádostí bylo později řízení zastaveno pro zpětvzetí; touto žádostí se zdejší soud dále nezabýval).

[2] Městský soud žalobu odmítl usnesením označeným v záhlaví. Z obsahu žaloby dle soudu vyplývá, že ve skutečnosti se žalobce dotazuje na stav řízení ve věci vyřizování žádostí o opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu a domáhá se ochrany proti nečinnosti v této věci, nikoliv vydání rozhodnutí ve věci samé, jak to požaduje § 79 odst. 1 s. ř. s. Na základě toho městský soud dovodil neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

II.

Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel namítá, že ve všech třech případech žádal o poskytnutí informace procesního charakteru v rámci zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. U všech těchto žádostí byl žalovaný nečinný a nevydal rozhodnutí ve věci samé, tj. o poskytnutí, případně odmítnutí poskytnout informace. Dle stěžovatele je pro věc nerozhodné, zda měl na informace právo, či nikoliv. Nebyly vyřízeny ani následné stížnosti ze dne 22. 5. 2012 na postup při vyřizování žádosti o informace. Žaloba na ochranu proti nečinnosti měla být dle stěžovatele projednána a ve věci mělo být rozhodnuto rozsudkem.

[4] Žalovaný se ve stručném vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s městským soudem v tom, že dotaz stěžovatele nebyl svým obsahem žádostí o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, a tudíž nebyly splněny podmínky řízení o žalobě.

III.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[5] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Soud v první řadě upozorňuje, že usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby lze napadnout kasační stížností pouze z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy pro nezákonnost samotného odmítnutí. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz např. rozsudky NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 – 98 nebo ze dne 6. 12. 2005, čj. 6 As 4/2004 – 53). Z toho vyplývá, že předmětem posouzení v řízení před zdejším soudem bude toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl.

[8] Z předložených správních spisů vyplynuly následující pro věc rozhodné skutečnosti. Stěžovatel podal u žalovaného dne 3. 5. 2012 tři podání a dne 24. 5. 2012 jedno podání (viz bod [1] shora) označená jako „*Žádost o poskytnutí informace (podle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím)*“. V podání ze dne 24. 5. 2012 požadoval informaci o tom, kdy Ministerstvo spravedlnosti obdrželo od správy Krajského soudu v Ústí nad Labem stížnost ze dne 3. 5. 2012 ve vztahu k žádosti o informace ze dne 2. 4. 2012. V každém ze tří podání ze dne 3. 5. 2012 pak shodně požadoval „*sdělení, kdy a jak vyřídil ministr spravedlnosti žádosti o opatření proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti ze dne ...*“, které dále specifikoval konkrétními daty, a ty se u jednotlivých podání liší. Současně požádal o zaslání kopie samotného vyřízení uvedených žádostí. Dne 22. 5. 2013 zaslal stěžovatel žalovanému stížnost na postup při vyřizování žádostí o informace, neboť do uvedeného data neobdržel jakékoliv vyřízení žádostí ze dne 3. 5. 2012, v nichž požadoval, aby bylo povinnému subjektu přikázáno požadované informace poskytnout. Dále ze správních spisů vyplývá, že dne 10. 9. 2012 byly stěžovateli na jeho elektronickou adresu zaslány zprávy od Mgr. J. R., vedoucího oddělení styku s veřejností, odboru tiskového Ministerstva spravedlnosti ve věcech všech čtyř žádostí. Ve zprávách bylo stěžovateli sděleno,

pokračování

že jeho podněty k přijetí opatření proti nečinnosti ve věci vyřizování stížnosti na postup Obvodního soudu pro Prahu 3 při vyřizování jiné (předchozí) žádosti o informace byly přiděleny k vyřízení věcně příslušnému oddělení styku s veřejností odboru tiskového Ministerstva spravedlnosti. Tyto zprávy nepovažoval stěžovatel za vyřízení svých žádostí. Proto podal ve všech případech druhou stížnost ze dne 10. 9. 2012 na postup při vyřizování žádosti o informace doručenou žalovanému dne 11. 9. 2012, v níž se neztotožnil s postupem žalovaného a upozornil, že o stížnosti měl rozhodnout nadřízený správní orgán. Ani o této stížnosti nebylo dle názoru stěžovatele rozhodnuto, proto podal postupně několik žádostí o opatření proti nečinnosti ministra spravedlnosti (z 8. 10. 2012, 14. 11. 2012, 18. 12. 2012 a poslední po vydání napadeného usnesení, ze dne 18. 2. 2013). Mezitím městský soud vydal dne 18. 12. 2012 usnesení čj. 10 A 139/2012 – 34, jimž vyloučil žaloby ve věcech třech žádostí o informace ze dne 3. 5. 2012 k samostatnému projednání, a řízení o části žaloby týkající se žádosti ze dne 24. 5. 2012 zastavil pro zpětvzetí. Touto žádostí se proto zdejší soud nezabýval.

[9] Z právě uvedeného plyne, že stěžovatel se domáhal informace o vyřízení svých vlastních předchozích podání. Tato skutečnost však nebrání aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím. Jak zdejší soud již uvedl, skutečnost, že žadatelem o informaci dle zákona o svobodném přístupu k informacím, „je současně účastník řízení, z něhož je informace poskytována, nemůže jít k jeho tíži a tvořit tak překážku bránící jejímu projednání a vyřízení“ (rozsudek ze dne 13. 12. 2006, čj. 5 As 3/2006 - 70).

[10] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. [t]en, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 79 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Z ustálené judikatury NSS plyne, že pokud povinný subjekt neposkytl požadovanou informaci ani nerozhodl o odmítnutí žádosti podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím, a žalobce podal proti postupu povinného subjektu stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) citovaného zákona, na niž nebylo povinným subjektem, resp. nadřízeným orgánem nijak reagováno, žalobce bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis stanoví k jeho ochraně, a žaloba na ochranu proti nečinnosti povinného subjektu při vyřizování žádosti o poskytnutí informací je přípustná (rozsudek ze dne 29. 10. 2009, čj. 4 Ans 4/2009 - 86 (srov. též rozsudky ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Ans 11/2012 - 41, ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012 - 14, ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 Ans 5/2011 - 104 atd.).

[12] Účelem žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je ochrana práv a oprávněných zájmů účastníka správního řízení v situaci, kdy dochází ve správním řízení k průtahům způsobeným nečinností správního orgánu. K tomu, aby mohl být tento institut využit, musí být současně splněny tyto zákonné podmínky: **1)** žalobce musí vyčerpát všechny prostředky na ochranu proti nečinnosti před správním orgánem, které příslušný procesní právní předpis připouští; **2)** tyto prostředky musí žalobce vyčerpát bezvýsledně; a **3)** může se domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé. Není-li jedna z uvedených podmínek splněna, nelze žalobu meritorně projednat z důvodu nesplnění podmínek řízení.

[13] Městský soud zpochybnil existenci třetí podmínky. Ta je splněna, pokud se žadatel domáhá vydání rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel se podle městského soudu domáhal vydání procesního rozhodnutí.

[14] V daném případě je potřebné určit, co se rozumí rozhodnutím ve věci samé. Předmětem správního řízení byla žádost o poskytnutí informací v režimu zákona o přístupu k informacím. Zákon o přístupu k informacím ukládá o žádosti žadatele rozhodnout vždy, s výjimkou odložení věci. Povinný subjekt je proto povinný žádost o informace vyřídit vždy, a to ve lhůtách stanovených zákonem. Současně je pro úplnost nutno dodat, že v dané věci nejde ani o případ, kdy zákon o poskytování informací spojuje s nečinností správního orgánu fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu či jiný právní důsledek (poslední věta § 79 odst. 1 s. ř. s.).

[15] Stěžovatel se především domáhal, aby mu žalovaný sdělil informaci o tom, jak a kdy byla vyřízena jeho předchozí podání (opatření proti nečinnosti v rámci řízení o jiné žádosti o poskytnutí informace). Stěžovatel tedy požadoval informaci o tom, co žalovaný doposud učinil v jiné jeho věci a pro případ, že by tato věc byla již vyřízena, požadoval též kopii tohoto vyřízení. Takto vymezený předmět žádosti nevzbuzuje žádné pochybnosti. Žalovaný tak byl povinen se s žádostí o informace příslušně vypořádat a rozhodnout, že informace poskytne, anebo informace poskytnout odmítne. Podle stěžovatele však žalovaný na jeho žádosti příslušným způsobem nereagoval.

[16] Za této situace se stěžovatel obrátil na městský soud s žalobou na ochranu před nečinností. U městského soudu se domáhal, aby tvrzenou nečinnost žalovaného ukončil tím, že mu nařídí vydat o žádosti o informace jakékoliv rozhodnutí, tj. buď takové, které žádosti vyhoví, anebo takové, které žádost vyřídí jiným zákonným způsobem. Městský soud však v předmětné věci dospěl k závěru, že stěžovatel ve skutečnosti požadoval, aby žalovanému nařídil vydat rozhodnutí ve věci opatření proti nečinnosti dle správního řádu, kterých se týkaly žádosti o informace. Tento závěr městského soudu je však nesprávný a nemá oporu ve spise. Předmětem správního řízení byla žádost o poskytnutí informací v režimu zákona o přístupu k informacím. Samotná otázka nečinnosti není předmětem řízení o této kasační stížnosti; ta měla být věcně posouzena v rámci řízení o žalobě. Městský soud tak však neučinil, čímž odepřel stěžovateli možnost, aby byla jeho žaloba věcně projednána. Tím zatížil své rozhodnutí nezákonností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[17] K tomu je nutno připomenout závěr učiněný zdejší soudem (shodou okolností v jiné věci stěžovatele) v rozsudku ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012 - 14, že právo na informace poskytuje jednu z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě. 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 právního 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, F., Právo na informace: Komentář. Praha, Linde 2005, s. 48).

[18] Kasační námitka je proto důvodná.

IV.

pokračování

Závěr a náklady řízení

[19] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je důvodná. Proto usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení městský soud věcně posoudí žalobu, tj. bude se zabývat otázkou, zda v daném případě byl žalovaný nečinný, či nikoliv. V novém řízení současně rozhodne o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. července 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu