



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: **Obvodní soud pro Prahu 10**, se sídlem 28. pluku 1533/29b, Praha 10, o žalobě na ochranu před nečinností žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2013, čj. 8 A 176/2012 - 38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 7. 3. 2012 u Obvodního soudu pro Prahu 10 (dále též „žalovaný“) žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (žádost o statistické informace o rozhodnutích žalovaného v opatrovnických věcech). Žalovaný vyzval žalobce přípisem ze dne 21. 3. 2012, sp. zn. 38 Si 29/2012 (odeslaným dne 23. 3. 2012) k úhradě nákladů spojených s vyřizováním jeho stížnosti. Žalobce reagoval dne 28. 3. 2012 stížností na postup při vyřizování žádosti o informace (první stížnost). Následně žalobce podal dvě žádosti (z 27. 4. 2012 a z 12. 6. 2012) o opatření proti nečinnosti Ministerstva spravedlnosti (tj. nadřízený správní orgán), které jeho stížnost v zákonné lhůtě nevyřídilo. Po vyčerpání dostupných opravných prostředků se žalobce žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dne 21. 12. 2012 domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost bezodkladně vyřídit žádost o poskytnutí informací. Požadované informace dle žalobce měly být poskytnuty. Pokud je žalovaný neposkytl, měl vydat řádné rozhodnutí o odmítnutí žádosti, které by bylo přezkoumatelné nadřízeným správním orgánem.

[2] „[V]e snaze předejít své nečinnosti“ ve věci sp. zn. 38 Si 29/2012 zaslal žalovaný dne 28. 12. 2012 žalobci sdělení o odložení žádosti o poskytnutí informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Proti takovému vyřízení své žádosti o poskytnutí informací se žalobce bránil stížností na postup při vyřizování žádosti o informace ze dne 8. 1. 2013 (druhá stížnost). Tvrdil, že aniž by byl předcházející chybný postup žalovaného nadřízeným správním orgánem posouzen, žalovaný rozhodl o odložení žádosti, čímž poskytnutí informací fakticky odepřel.

[3] Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 7. 5. 2013. Soud konstatoval, že ke dni rozhodování o žalobě nečinnost žalovaného netrvala, neboť již dne 28. 12. 2012 žalovaný žádost vyřídil tím, že žalobci zaslal sdělení o odložení jeho žádosti o poskytnutí informací. Soud navíc potvrdil, že ke dni podání žaloby (tj. 21. 12. 2012) byl žalovaný nečinný, ale tato nečinnost byla ukončena před tím, než soud o věci rozhodl (srov. § 81 odst. 1 s. ř. s.).

[4] Ministerstvo spravedlnosti rozhodlo dne 6. 6. 2013, čj. 204/2012-OT-OSV/11 o žalobcových stížnostech na postup při vyřizování žádosti o informace (první a druhá stížnost). Ministerstvo žalobci částečně vyhovělo, a snížilo výši úhrady požadované žalovaným na výši danou náklady spojenými s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a odesláním informací žadateli (žalobci). Ministerstvo prohlásilo sdělení o odložení žádosti ze dne 28. 12. 2012 za nicotné, neboť po dobu vyřizování stížnosti proti výši úhrady neběží dle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím lhůta k zaplacení této úhrady. V předmětné situaci totiž došlo ke stavění lhůty, a proto žalovaný nemohl žádost o poskytnutí informací odložit alespoň do okamžiku, kdy nadřízený správní orgán nerozhodl o stížnosti dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím.

II.

Shrnutí argumentů z kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a repliky stěžovatele

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozhodnutí městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel vytýkal městskému soudu, že nesprávně posoudil sdělení žalovaného ze dne 28. 12. 2012, protože toto prý mělo být nicotným právním úkonem. Dle názoru stěžovatele neměl k takovému úkonu žalovaný dostatečnou pravomoc, neboť od podání stížnosti proti postupu žalovaného ze dne 28. 3. 2012 se dle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím stavěla doba k zaplacení dne 21. 3. 2012 vyměřené úhrady za poskytnutí informací. Během této doby žalovaný nebyl údajně oprávněn žádost odmítnout (*pozn. NSS*: stěžovatel zřejmě myslel „odložit“), jelikož platně neuplynula lhůta k zaplacení požadovaného poplatku. Stěžovatel má za to, že není možné, aby prvoinstanční orgán takto vyloučil z projednávání věci svůj nadřízený orgán a sám učinil úkon, jenž je i právě dle jeho nadřízeného orgánu paaktem a nemá tedy žádné právní účinky. Městský soud měl dle stěžovatele pochybit v tom, že přípis žalovaného ze dne 28. 12. 2012 pouze vzal na vědomí a žalobu zamítl. Soud v takové situaci měl přípis přezkoumat a z úřední povinnosti prohlásit za nulitní; ostatně tak nakonec učinilo Ministerstvo spravedlnosti v rozhodnutí ze dne 6. 6. 2013, čj. 204/2012-OT-OSV/11. Stěžovatel poznamenává, že žalovaný je stále nečinný, protože rozhodnutí v podobě kladné (poskytnutí žádaných informací) nebo záporné (odmítnutí informace poskytnout) ještě nevydal.

[7] Stěžovatel namítá, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné. Městský soud měl své rozhodnutí založit na rozhodnutí správního orgánu, které bylo nicotné, a tudíž z právního hlediska neexistovalo.

pokračování

[8] Městský soud v Praze si údajně také nevyžádal od žalovaného potřebné informace. Dle názoru stěžovatele mají být stěžovatelem požadované informace obsahem správního spisu a soud si je má pro účely svého rozhodování od správního orgánu vyžádat.

[9] Rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti je dle stěžovatele neúplné. Ministerstvo se totiž nevypořádalo s namítaným porušením § 16a odst. písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. V rozsahu neposouzení tohoto namítaného porušení má být ministerstvo nečinné.

[10] Žalovaný tvrdí, že jeho právní akt ze dne 28. 12. 2012 o odložení žádosti o poskytnutí informace byl i navzdory nedostatkům jeho formálních znaků rozhodnutím. Účelem tohoto správního aktu bylo reagovat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012 – 14. Rozhodnutím měl ukončit svou „případnou nečinnost a žaloba se tak stala v době rozhodování správního soudu nedůvodnou.“

III.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[11] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Právo na informace zakotvuje na úrovni ústavního pořádku čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci jsou klíčovým prvkem vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je totiž participace občanské společnosti na věcech veřejných. Informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat (srov. např. nález ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, N 223/59 SbNU 217). Podrobnosti výkonu tohoto práva stanoví zákon o svobodném přístupu k informacím.

[14] 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 komunikativní, 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).

[15] Ze soudního spisu zdejší soud zjistil, že se stěžovatel domáhal poskytnutí informace, přičemž na jeho žádost žalovaný odpověděl sdělením o výši požadované úhrady. Stěžovatel podal proti takovému postupu žalovaného stížnost. Následně stěžovatel podal správní žalobu na ochranu před nečinností žalovaného. V reakci na tuto žalobu vydal žalovaný sdělení o odložení žádosti o poskytnutí informace z důvodu nezaplacení požadované úhrady, přičemž nečekal na rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti co do oprávněnosti stížnosti proti výši úhrady

a neposkytnutí informací v zákonem stanovené lhůtě. Po zamítnutí žaloby na ochranu před nečinností nadřízený správní orgán částečně žalobcovi vyhověl, snížil výši úhrady nákladů za poskytnutí informací, přičemž také za nicotné prohlásil sdělení žalovaného o odložení žádosti.

[16] Ve věcech ochrany proti nečinnosti správního orgánu rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 s. ř. s.). Pro nyní posuzovanou věc je tedy závazný skutkový stav zjištěný ke dni rozhodnutí městského soudu. Městský soud pochopitelně nemohl vzít v potaz rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti ze dne 6. 6. 2013, kterým toto mj. vyslovilo názor o nicotnosti sdělení žalovaného, neboť městský soud rozhodl rozsudkem již 7. 5. 2013. Na druhou stranu bylo-li by sdělení žalovaného vskutku nicotné, musel by k této nicotnosti městský soud přihlédnout i sám. Pokud bylo sdělení žalovaného nicotné, bylo nicotné bez ohledu na pozdější (deklaratorní) rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti.

[17] Klíčovou otázkou tohoto rozsudku tedy je, zda sdělení o odložení žádosti o informace je nicotným aktem. Pokud by nicotným bylo, žalovaný by zůstal nečinný. Nicotné rozhodnutí neexistuje, nevyvolává žádné právní následky, a jako takové ani nemůže přerušit nečinnost žalovaného správního orgánu.

[18] Nicotnost je především třeba odlišit od prosté nezákonnosti. Nezákonné rozhodnutí je existující, právně závazné a případně vynutitelné, dokud není zrušeno, přičemž se vychází z presumpce jeho správnosti. To znamená, že pro nezákonnost je rušeno jen v případě, že je patřičným způsobem, tedy užitím příslušných právních prostředků ve stanovených lhůtách, napadeno. Jinak i objektivně nezákonné rozhodnutí zůstává existující a právně závazné, takže pokud vůči němu nebyly uplatněny příslušné právní prostředky, či tyto prostředky byly uplatněny například opožděně nebo někým, kdo k tomu nebyl oprávněn, nelze takové rozhodnutí již odstranit. Naopak na nicotné rozhodnutí se bez ohledu na to, zda jeho nicotnost byla či nebyla deklarována, vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, které nezakládá práva ani povinnosti a které nemusí být respektováno. Veřejnou mocí nesmí být ani vynucováno (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS).

[19] Dle § 77 správního řádu se za nicotný považuje takový správní akt, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. Tímto důvodem nicotnosti argumentuje také stěžovatel. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

[20] Podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím je poskytnutí informace podmíněno úhradou nákladů. Tuto podmínku je třeba vyložit v tom smyslu, že uplatněním požadavku na úhradu nákladů přestává běžet lhůta k poskytnutí informací. Při volbě opačného výkladu by totiž mohlo dojít k situaci, kdy povinný subjekt musel informaci poskytnout ještě před tím, než mu jsou náklady uhrazeny. Jelikož lhůta nemůže běžet, neměla by ani uplynout.

[21] Je-li žadatel o informaci vyzván k úhradě nákladů, musí tak učinit do 60 dnů, jinak povinný subjekt žádost odloží. Podle § 17 odst. 5 věty třetí zákona o svobodném přístupu k informacím ale lhůta pro poskytnutí informace neběží, je-li podána stížnost proti výši požadované úhrady. V souladu s prostým jazykovým výkladem zákona by tedy povinný subjekt neměl během této lhůty žádost o informace pro nezaplacení úhrady odložit.

[22] Pokud sám povinný subjekt stížnosti nevyhoví, rozhodne o ní nadřízený orgán do 15 dnů (§ 16a odst. 4 a 8 zákona o svobodném přístupu k informacím). Ve zdejších případech ovšem zůstalo Ministerstvo spravedlnosti dlouhodobě nečinné, jakkoliv stěžovatel dvakrát žádal o opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Za této situace se stěžovatel obrátil

pokračování

na městský soud s žalobou na ochranu před nečinností žalovaného. Městský soud jeho žalobu zamítl.

[23] Stěžovatel se domnívá, že v době, kdy neuplynula lhůta k zaplacení úhrady za poskytnutí informace (neboť stížnost proti výši této úhrady nebyla vyřízena), neměl žalovaný dostatečnou pravomoc jeho žádost odložit.

[24] Zdejší soud považuje za potřebné zdůraznit, že absolutní nedostatek věcné příslušnosti je typickým důvodem nicotnosti rozhodnutí. Je proto třeba zvážit, zda žalovaný neměl věcnou příslušnost sdělení vydat. Subjekt povinný poskytovat informace může o žádosti o poskytnutí informace rozhodnout v zásadě třemi rovnocennými způsoby, a to informace poskytnout, žádost o informace ze zákonných důvodů odmítnout nebo žádost odložit. Pokud může povinný subjekt informaci během vyřizování stížnosti u nadřízeného orgánu poskytnout, případně ji ze zákonných důvodů odmítnout, jistě má i věcnou příslušnost žádost o poskytnutí informace odložit. Opačný závěr, podle něhož žalovaný v průběhu vyřizování stížnosti nadřízeným orgánem vůbec nemá věcnou příslušnost o žádosti rozhodnout, by absurdně vyloučil i úspěch nečinnostní žaloby: neměl-li by žalovaný věcnou příslušnost věc rozhodnout, nemohl by být ani nečinný. Ke shodnému závěru ostatně dospěl i zdejší soud v jiné stěžovatelově věci (shora cit. rozsudek čj. 2 Ans 13/2012 – 14, bod 44).

[25] Pokud žalovaný žádost odložil, svou nečinnost vskutku ukončil. Zákonost takového postupu s ohledem na § 17 odst. 5 *in fine* zákona o svobodném přístupu k informacím (viz bod [21] shora) je otázka zcela jiná, odlišná od otázky existence věcné příslušnosti rozhodnout. Zákoností tohoto postupu se soud v řízení o nečinnostní žalobě zabývat nemůže. Žalovaný nemohl být nečinný, pokud vydal správní akt, který soud nepovažuje za nicotný.

[26] Námitku nedostatku věcné příslušnosti žalovaného k vydání předmětného správního aktu tedy zdejší soud nepovažuje za důvodnou. Tím méně by pak mohla obstát námitka nedostatku pravomoci žalovaného.

[27] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že sdělení o odložení stěžovatelovy žádosti o informace je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Správní žaloba je na základě ustálené judikatury zdejšího soudu proti takovému rozhodnutí přípustná. Správní soud pak může věcně přezkoumat otázku nezaplacení, resp. výši požadované úhrady (viz usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009 – 34, č. 2301/2011 Sb. NSS, obdobně a instruktivně shora opakovaně cit. rozsudek v jiné stěžovatelově věci čj. 2 Ans 13/2012).

[28] Dle stěžovatele městský soud pochybil, neboť nezkoumal nulitu sdělení žalovaného. Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s touto námitkou stěžovatele. Na základě podkladů, které městský soud měl v dispozici, nebylo možné předpokládat, že tento správní akt vykazuje znaky nicotnosti. V takovémto případě je v souladu se zákonem, pokud soud posoudil tuto otázku pouze implicitně, aniž by se jí výslovně zabýval. Městský soud by se musel otázkou nicotnosti výslovně zabývat pouze v situaci, že by k závěru o nicotnosti dospěl, případně by stěžovatel nicotností argumentoval již v řízení před městským soudem.

[29] Celý komplex námitek ohledně údajného nesprávného posouzení právní otázky nicotnosti rozhodnutí žalovaného je proto nedůvodný. Protože sdělení žalovaného není nicotné, námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu v rozsahu založení důvodů soudního rozhodnutí na nulitním, a tedy neexistujícím sdělení žalovaného není také důvodná.

[30] Nad rámec nezbytně nutného Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že při vyslovení nicotnosti sdělení žalovaného Ministerstvo spravedlnosti zásadně pochybilo. Za prvé, rozhodnutí

ministerstva z 6. 6. 2013 bylo opožděné, protože na základě § 16a odst. 5 ve spojení s odst. 8 zákona o svobodném přístupu k informacím, ministerstvo nerozhodlo o stížnosti v zákonné lhůtě, ale více než s jednoletým zpožděním. Za druhé, Ministerstvo spravedlnosti nezahrnulo prohlášení o nicotnosti správního aktu sdělení o odložení stěžovatelovy žádosti ze dne 28. 12. 2012 do výroku rozhodnutí, jak to předpokládá judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010 - 65).

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, že městský soud také pochybil, když si nevyžádal od žalovaného potřebné informace. Dle stěžovatele mají být stěžovatelem požadované informace obsahem správního spisu a soud si je má pro účely svého rozhodování od správního orgánu vyžádat. Pro celkovou nesrozumitelnost této námitky se jí soud nezabýval, neboť není vůbec patrné, jaké další informace mohly být pro věc podstatné. Stěžovateli lze jen připomenout, že městský soud se v rozsudku mohl zabývat jen nečinností správního orgánu, ničím jiným.

[32] Neobstojí ani tvrzení stěžovatele, že Ministerstvo spravedlnosti je částečně nečinné, neboť se nevypovídalo se stížnostní námitkou dle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud je nucen konstatovat, že kasační stížnost byla podaná proti rozhodnutí městského soudu, který rozhodoval o žalobě na ochranu před nečinností žalovaného, nikoliv ministerstva. Zdejší soud se nemůže v tomto řízení věcně zabírat tvrzením o nečinnosti jiných orgánů, a to ani v případě, že se jedná o orgán bezprostředně nadřízený správnímu orgánu, který je v tomto řízení žalován. Stěžovatel by se ale nedovolal ochrany proti nečinnosti ministerstva, ani pokud by se jí domáhal v samostatné žalobě. Rozhodnutí o stížnosti proti výši úhrady za poskytnutí informací není považované za rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s.; není tedy soudně přezkoumatelné (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008 - 90, č. 2164/2011 Sb. NSS).

[33] Tato námitka je proto rovněž nedůvodná.

IV.

Závěr a náklady řízení

[34] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Nejvyšší správní soud ani neshledal, že by řízení před městským soudem bylo zatíženo vadami, k nimž by musel přihlédnout z moci úřední (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti zdejší soud rozhodl dle § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, nepřísluší mu tedy náhrada nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v tomto řízení žádné náklady převyšující jeho běžnou administrativní činnost nevznikly.

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

V Brně dne 25. září 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu