



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Nezávislá odborová organizace Ústavu pro studium totalitních režimů**, se sídlem Siwiewcova 2, 130 00 Praha 3, zastoupen JUDr. Milanem Hulíkem, Ph.D., advokátem se sídlem Bolzanova 1, 115 03 Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5, 118 00 Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Mgr. P. F., zastoupena Mgr. Janem Šmejkallem, advokátem se sídlem Partyzánská 26, 170 00 Praha, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2014, č. j. 98642/2014-SAK, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2018, č. j. 8 A 89/2014 – 80,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 16. 1. 2014 na příspěvkovou organizaci Česká centra žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), o bližší uvedené informace týkající se působení osoby zúčastněné na řízení ve funkci ředitelky Českého centra ve Varšavě. Povinný subjekt Česká centra rozhodnutím ze dne 22. 1. 2014, č. j. 270067/2014-ÚČČ, žádost odmítl s odkazem na § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť požadované informace se měly týkat osobních údajů osoby zúčastněné na řízení, které jsou chráněny zákonem

č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a které nelze vydat bez souhlasu subjektu těchto údajů. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání k žalovanému, který o něm rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 27. 3. 2014, č. j. 98642/2014-SAK, a to tak, že odvolání zamítl.

[2] Žalobce rozhodnutí o odvolání napadl žalobou před Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“); v průběhu řízení o žalobě, konkrétně v doplnění vyjádření ze dne 22. 11. 2017 žalovaný uvedl, že rozhodnutím ministra zahraničních věcí ze dne 22. 11. 2017, č. j. 122434/2017-OPL, bylo žalobou napadené rozhodnutí prohlášeno podle § 77 správního řádu za nicotné, neboť bylo vydáno nepřislušným správním orgánem. Žalovaný plní vůči povinné osobě, jíž je příspěvková organizace Česká centra, toliko roli zřizovatele, avšak není nadřízeným správním orgánem podle § 178 odst. 1 správního řádu; v takovém případě je odvolacím orgánem podle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, nikoliv tedy žalovaný.

[3] Městský soud v reakci na skutečnost, že žalobou napadené rozhodnutí bylo pravomocně prohlášeno za nicotné, usnesením ze dne 5. 6. 2018 žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť odpadl předmět řízení. Podle městského soudu nelze na napadené rozhodnutí s ohledem na prohlášení jeho nicotnosti vůbec pohlížet jako na rozhodnutí, přičemž o odvolání žalobce tak dosud nebylo zatím nikým rozhodnuto, a žalobou se proto nelze meritorně zabývat.

II.

Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu kasační stížností, kterou dle svých slov opřel o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., konkrétně uvedl, že nezákonnost usnesení městského soudu spatřuje v tom, že se tento soud nevypořádal se závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14, podle kterého platí, že je-li k dispozici více výkladů zákona o svobodném přístupu k informacím, je třeba volit takový, který je příznivější pro realizaci práva na informace, a není možno judikaturou dotvářet další procedurální překážky přístupu k informacím.

[5] Nejvyšší správní soud považuje nejdříve za nutné upozornit na to, že stěžovatel – formálně vzato - nesprávně pořádl důvody podání kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud totiž kasační stížností napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu pouze kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může nicméně spočívat i v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud vyluku ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), jak již opakovaně Nejvyšší správní soud vyslovil (např. v rozsudku ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128).

[6] Stěžovatel má za to, že soudní judikatura, pokud jde o procesní postavení příspěvkových organizací a jejich vztahu ke zřizovatelskému ministerstvu, pokud jde o otázku, kdo je odvolacím správním orgánem, není jednotná. Ministr spravedlnosti v rozhodnutí o prohlášení nicotnosti odkázal na soudní rozhodnutí, která dospěla k závěru, že ministerstvo jako zřizovatel není nadřízeným správním orgánem, avšak stěžovatel může odkázat na jiná rozhodnutí, v nichž soudy určily ministerstvo jako nadřízený správní orgán (například v případě CzechInvestu nebo Národního památkového ústavu). Stěžovatel se domnívá, že závisí na vazbě mezi zřizovatelem a povinným subjektem na základě obsahu zřizovací listiny, kterou je nutno

pokračování

vždy analyzovat. Podle stěžovatele tak jde o situaci, kdy existují vedle sebe dva různé výklady, a městský soud měl za použití výše odkazovaného nálezu Ústavního soudu použít výklad, který je pro realizaci práva na informace příznivější, tj. neměl přistoupit na to, že odvolací řízení bylo zmatečné, čímž de facto prodloužil realizaci práva na informace. Naopak příznivějším výkladem je ten, že o odvolání již bylo pravomocně rozhodnuto. Touto cestou by mohl kterýkoliv orgán ukončit meritorní spor o poskytnutí informace tím, že by své rozhodnutí prohlásil za nicotné.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že se se závěry městského soudu naopak zcela ztotožňuje. Na těchto závěrech nemohou nic změnit ani námitky stěžovatele uvedené v kasační stížnosti. Odpadl-li předmět řízení a neexistuje-li žalobou napadené rozhodnutí, pak dle žalovaného postrádá smysl, aby se městský soud v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí zabýval zkoumáním dalších otázek, které by na výsledku tohoto řízení již nic nezměnily, a to včetně otázky nadřízeného správního orgánu vůči příspěvkové organizaci Česká centra. Žalovaný je však navíc přesvědčen o správnosti závěru, že není nadřízeným správním orgánem povinného subjektu.

[8] Pokud jde o odkaz na nález Ústavního soudu, žalovaný s jeho závěry souhlasí, ale v tomto případě se nejedná o interpretaci zákona o svobodném přístupu k informacím, a žalovaný v § 77 správního řádu neshledává prostor pro jakoukoliv „interpretaci“ v tom smyslu, že pro realizaci práva na informace by bylo příznivější, kdyby rozhodnutí nicotné nebylo. Žalovaný nesouhlasí ani s námitkou, že takto by mohl být ukončen jakýkoliv meritorní spor o poskytnutí informací; rozhodnutí musí být prohlášeno za nicotné pouze z důvodů, které stanoví zákon. Pokud je důvod pro prohlášení nicotnosti zjištěn, pak správní orgán nemá jiné volby, než nicotnost příslušného rozhodnutí prohlásit. Navíc otázky nadřízenosti a podřízenosti, které má stěžovatel za otázky výkladu, se ve skutečnosti týkají otázky posouzení existence konkrétních prvků vztahu mezi ministerstvem a příspěvkovou organizací.

[9] Stěžovatel již na vyjádření žalovaného nereagoval a stejně tak se ke kasační stížnosti nevyjádřila ani osoba zúčastněná na řízení.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom ani další vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[11] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[12] Stěžovatel založil kasační stížnost na tvrzení, že usnesení městského soudu je nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky, konkrétně nezohlednění závěrů plynoucích z právní věty nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14, totiž že je-li k dispozici více výkladů zákona o svobodném přístupu k informacím, je třeba volit takový, který je příznivější pro realizaci práva na informace, a že není možno judikatorně dotvářet další procedurální překážky přístupu k informacím.

[13] Stěžovatel se tak v kasační stížnosti snažil Nejvyššímu správnímu soudu předestřít konstrukci, podle níž městský soud neměl přihlížet k tomu, že v důsledku prohlášení nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí odpadl předmět řízení (tj. žalobou napadené rozhodnutí) a měl

naopak o žalobě rozhodnout meritorně, a to s ohledem na účel, který stěžovatel sledoval, tj. realizaci práva na informace.

[14] Nejvyšší správní soud neshledal pro takový postup městského soudu důvodu a má za to, že usnesení městského soudu, jímž byla žaloba podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnuta, je zákonné.

[15] Pravomocné prohlášení nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí má podle názoru Nejvyššího správního soudu procesně stejné důsledky jako jiné způsoby „odklizení“ rozhodnutí správního orgánu, například „cestou mimořádných opravných prostředků či obdobných instrumentů uplatněných dle procesních předpisů upravujících správní řízení“ (viz Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, § 46 - Neodstranitelné nedostatky podmínek řízení a tam citovaná soudní judikatura). Takové rozhodnutí již neexistuje, a není tedy akt, který by mohl být předmětem soudního přezkumu. Důsledkem prohlášení nicotnosti je situace, že na rozhodnutí se hledí tak, jako by nikdy nebylo vydáno. Městský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí, které bylo v průběhu tohoto řízení prohlášeno za nicotné, nemohl zkoumat zákonnost rozhodnutí o nicotnosti, ani nemohl postupovat tak, že by existenci takového rozhodnutí ignoroval. Po právní moci rozhodnutí o prohlášení nicotnosti původní rozhodnutí neexistuje a lze souhlasit s městským soudem, že předmět řízení odpadl.

[16] Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že na daný případ nelze vztáhnout stěžovatelem odkazovaný náleze Ústavního soudu, a to ani při sebeširším použití principu analogie, neboť předmětný náleze Ústavního soudu se zabýval zcela jinou procesní situací a otázkou, a to zda po kasačním rozhodnutí správního soudu a následující nečinnosti povinného subjektu musí žadatel před podáním žaloby na nečinnost podat stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím a dodržet k podání stížnosti 30denní lhůtu podle § 16a odst. 3 písm. b) tohoto zákona, případně otázkou, od kdy by tato lhůta po zrušení původního rozhodnutí o odmítnutí měla začít plynout.

[17] Nejvyšší správní soud v obecné rovině souhlasí s konstatováním Ústavního soudu, že v situaci dvojího možného výkladu právní normy je třeba se přiklonit k výkladu, který méně zasahuje do základních práv jednotlivce (výklad *in dubio pro mitius*, blíže viz například rozsudek ze dne 14. 3. 2014, č. j. 5 Afs 127/2013 - 42) a že by soudní judikatura neměla akceptovat vytváření procesních překážek realizace práva na informace. Ostatně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tyto obecné teze naplňují (viz recentně například rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35, podle něhož může žadatel napadnout žalobou přímo rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti vydané po té, co předchozí rozhodnutí již jednou zrušil odvolací orgán). V tomto případě však nejde toliko o otázku uplatnění či neuplatnění určité lhůty k procesnímu úkonu účastníka řízení nebo uplatnění opravného prostředku jako podmínky připuštění soudního přezkumu, ale jedná se o prosazení jednoho ze stěžejních principů zákonnosti rozhodování ve veřejné správě, totiž aby ve věci rozhodoval věcně příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud zde neshledává ani prostor pro dvojí interpretaci aplikované právní normy, tj. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak v kasační stížnosti dovozuje stěžovatel: jak již bylo uvedeno, městský soud rozhodoval o žalobě v situaci, kdy napadené rozhodnutí bylo rozhodnutím o nicotnosti „odklizené“, a městský soud neměl pravomoc sám učinit o zákonnosti tohoto rozhodnutí jakýkoliv závěr, případně k němu nepřihlízet.

[18] Pokud měl stěžovatel možností dvojí interpretace na mysli to, zda k rozhodování o odvolání měl být příslušný žalovaný nebo ten, kdo stojí v čele povinného subjektu,

pokračování

pak se ovšem jedná o otázku, která – jak již uvedeno - nebyla a ani nemohla být předmětem úvah městského soudu. Podstata této otázky však navíc ani netkví v interpretaci právní normy, ale primárně v hodnocení konkrétních skutkových okolností daného případu, spočívajících v posouzení vztahu mezi žalovaným jako zřizovatelem a příspěvkovou organizací jako povinným subjektem.

[19] Nejvyšší správní soud bere velmi vážně námitku stěžovatele, že by užitý procesní postup mohl ve výsledku vést k obcházení účelu poskytování informací povinnými subjekty veřejnosti, resp. minimálně oddalování realizace práva na informace, to zvláště za situace, kdy bylo rozhodnutí o prohlášení nicotnosti vydáno toliko den před konáním nařízeného ústního jednání před městským soudem. Nejvyšší správní soud však neshledal, že by cokoliv nasvědčovalo tomu, že by rozhodnutí o nicotnosti bylo vydáno zcela svévolně, což ostatně svou argumentací dokládá i stěžovatel, když připouští, že hodnocení věcné příslušnosti, na němž je založeno toto rozhodnutí, je jednou z možných variant výkladu.

IV.

Závěr a náklady řízení

[20] Z výše uvedených důvodů vyplývá, že napadené usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatele není nezákonné. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osobě zúčastněné na řízení rovněž nevznikly žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti, uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.), proto ani jí Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. ledna 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu