



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **O. Č.**, zastoupen Mgr. Petrem Kociánem, advokátem se sídlem Revoluční 1047/14, Nový Jičín, proti žalované: **Obec Žabeň**, se sídlem Žabeň 62, zastoupena Mgr. Jiřím Kubalou, advokátem se sídlem J. V. Sládka 35, Frýdek-Místek, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2019, č. j. 25 A 131/2019 - 8,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2019, č. j. 25 A 131/2019 - 8, **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] Napadeným usnesením Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) odmítl žalobu na ochranu proti nečinnosti žalované. Touto žalobou se žalobce domáhal uložení povinnosti žalované vydat do 15 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o části žalobcovy žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), ze dne 12. 9. 2018. Tato část žádosti se týkala „*osob, které pro obec pracují nebo pracovaly na základě smlouvy, dohody apod. v období roku 2017 a 2018, v rozsahu žádosti o sdělení počtu těchto osob, identifikaci těchto osob s výjimkou společnosti PZK servis, s.r.o. a Mgr. J. K., poskytnutí náplně jejich práce s výjimkou společnosti PZK servis, s.r.o. a Mgr. J. K. a poskytnutí výše odměny s výjimkou odměny poskytnuté Mgr. J. K.*“. Žalovaná totiž žádost žalobce nevyřídila ani poté, co jí Krajský úřad Moravskoslezského kraje jako správní orgán příslušný pro vyřízení stížnosti podle § 16a informačního zákona (dále jen „nadřízený orgán“) rozhodnutím ze dne 27. 3. 2019, č. j. MSK 37162/2019, přikázal žádost v tomto rozsahu vyříditi.

[2] Krajský soud tuto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky

řízení, pro který nelze v řízení pokračovat, neboť žalobce bezvysledně nevyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 5 s. ř. s. společně s § 79 odst. 1 tohoto zákona). Tímto procesním prostředkem k ochraně proti nečinnosti subjektu povinného informace poskytnout je podání stížnosti na nečinnost podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona. Krajský soud uvedl, že si je vědom nedostatečné právní úpravy, neboť citované ustanovení nepamatuje na situaci, kdy je povinný subjekt nečinný až poté, co mu nadřízený orgán přikázal žádost vyřídit. Dle jeho názoru je však možné postupovat per analogiam podle tohoto ustanovení a domáhat se tímto způsobem ochrany proti nečinnosti povinného subjektu ignorujícího rozhodnutí nadřízeného orgánu.

[3] Krajský soud odmítl žalobní námitku, že podmínka bezvysledného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti byla vyčerpána a další stížnost by vedla pouze k tzv. ping-pongu mezi žalovanou a nadřízeným správním orgánem. Optikou usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 – 278, nelze stížnost na nečinnost podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona prohlásit za systémově neúčelný prostředek ochrany proti nečinnosti. Takový prostředek ochrany by totiž nebylo nutné vyčerpat předtím, než by se žadatel o informaci bránil cestou žaloby proti nečinnosti. Žalobce má objektivní možnost se ochrany domáhat. Žalovaná dosud nebyla zavázána k povinnosti vyřídit žádost o informace v takovém rozsahu, jaký je vymezen v rozhodnutí nadřízeného orgánu ze dne 27. 3. 2019, č. j. MSK 37162/2019, žalobce tedy tuto možnost ve vztahu k nyní vymezenému rozsahu dosud nevyužil.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Stěžovatel předně namítá, že stížnost podle § 16a na postup při vyřizování žádosti již podal. Tento prostředek považuje za procesní nástroj ochrany žadatele o informace v případě nečinnosti povinného subjektu. Nemůže být nucen podat jej znovu, neboť by se dostal do nekonečného pohybu v procesním kruhu, kdy by nadřízený orgán pouze vydal opětovné a stejné rozhodnutí. V jeho případě se nejedná o subjektivní chápání bezúčelnosti využití procesního prostředku, jak poukazuje krajský soud s poukazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 – 278, ale o systémovou neúčelnost. Soud mu měl poskytnout ochranu, neboť prostředky ochrany sice jsou k dispozici, ale jejich použitím nedošlo ke zjednání nápravy, nebo tyto prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu činí formální (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 – 40). S odkazem na komentář k informačnímu zákonu uvádí, že žadatel se může domáhat soudní ochrany před nečinností povinného subjektu, jenž na rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti nijak nereagoval a žádost znovu nevyřídil. Postup naznačený krajským soudem není účinným v praxi, neboť by došlo k dalšímu prodloužení řízení a pouze k vydání opětovného rozhodnutí nadřízeného orgánu. Stěžovatel na závěr dodává, že v rozhodnutí nadřízeného správního orgánu ze dne 27. 3. 2019, č. j. MSK 37162/2019, je pouze přesněji určený rozsah informace, která má být poskytnuta. Rozsah informace požadované již dne 12. 9. 2018 byl specifikován několika „koly“ řízení, neboť ji žalovaná záměrně poskytuje po částech.

[6] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tvrdil tedy nezákonnost usnesení o odmítnutí jeho žaloby krajským soudem. Krajský soud totiž rozhodl, že zde existuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, pro který nelze v řízení pokračovat, jako důvod odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel totiž dle krajského soudu bezvýsledně nevyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 5 s. ř. s. společně s § 79 odst. 1 tohoto zákona). Nejvyšší správní soud předně podotýká, že nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem má za následek nepřipustnost žaloby a její odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 – 59). Krajský soud tedy žalobu odmítl podle nesprávného ustanovení zákona. Tato vada však nemá vliv na podstatu sporu a sama o sobě nezakládá nezákonnost napadeného usnesení. Podstatnou z pohledu zákonnosti je otázka, zda již stěžovatel vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, a zda tedy byla splněna podmínka přípustnosti žaloby.

[9] Podle § 16a odst. 1 informačního zákona platí, že

„(1) Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen "stížnost") může podat žadatel,

a) který nesublasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6,

b) kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti,

c) kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo

d) který nesublasí s vyšší úbrady sdělené podle § 17 odst. 3 nebo s vyšší odměny podle § 14a odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací.“

[10] Jak rozšířený senát konstatoval v usnesení ze dne 20. 10. 2018, č. j. 5 As 18/2017 – 40, č. 3847/2019 Sb. NSS, z důvodové zprávy k informačnímu zákonu plyne, že zákonodárce koncipoval institut stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona jako prostředek ochrany proti nečinnosti. Stížností dle § 16a odst. 1 písm. c) informačního zákona se žadatel o informaci domáhá odstranění nečinnosti v části jeho žádosti. Stížností dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona je tak možné považovat, co do důvodu jejich podání a režimu vyřízení, za totožné (liší se toliko rozsahem nečinnosti povinného subjektu). Obdobně Nejvyšší správní soud k § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona ve svém rozsudku ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 8/2009 – 71, uvedl, že je třeba považovat tento prostředek za procesní nástroj ochrany žadatele o informace v případě nečinnosti povinného subjektu, tedy v případě, kdy povinný subjekt v zákonné lhůtě neposkytne požadované informace, ani nevydá negativní rozhodnutí, popř. svým postupem nevyčerpá celý předmět podané žádosti o poskytnutí informací. Lze tedy shrnout, že prostředkem, který informační zákon stanoví k ochraně žadatele o informaci proti nečinnosti povinného subjektu, je stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) i c) informačního zákona.

[11] Pro zodpovězení otázky, zda stěžovatel tento procesní prostředek ochrany vyčerpal, je podstatný obsah správního spisu, a proto jej soud ve stručnosti shrne.

[12] Stěžovatel podal dne 12. 9. 2018 žádost o informaci podle § 13 zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen „původní žádost“). Požadoval, aby mu žalovaná sdělila, „*kolik má obec Žabeň (Obecní úřad) stálých zaměstnanců a kteří to jsou*“, a dále, „*kolik osob dělá nebo dělalo pro obec na základě smlouvy, dohody, apod. v období roku 2017 a 2018, které osoby (fyzické i právnické) to jsou, co je náplní práce pro obec a výše odměny (§ 8b odst. 1, 3)*“. Tuto žádost žalovaná dne 27. 9. 2018 vyřídila tak, že žalobci sdělila, že „*obec Žabeň má tři stále zaměstnance – referentku obce J. B., pracovníka úklidu a údržby zeleně a správce obecního majetku*“. Žalovaná stěžovateli dále poskytla seznam 14 pracovních činností, které jsou pro obec vykonávány na základě smlouvy či dohody, a uvedla hrubou mzdu, kterou vyplácí osobám tyto činnosti vykonávajícím.

[13] Proti tomuto vyřízení žádosti podal stěžovatel dne 10. 10. 2018 stížnost (dále jen „první stížnost“) dle § 16a informačního zákona. Dle jeho názoru totiž nebyla poskytnutá informace úplná. Nesouhlasil s žalovanou, že zbytek požadované informace nemůže poskytnout z důvodu ochrany osobních údajů osob, které pro žalovanou pracovaly na základě dohod o provedení práce.

[14] Nadřízený orgán rozhodnutím ze dne 11. 1. 2018 postup vedoucí k poskytnutí části informace v rozsahu počtu stálých zaměstnanců obce a identifikaci referentky obce potvrdil a dále žalované přikázal, aby zbylou část do patnácti dnů vyřídila.

[15] Protože žalovaná byla nadále nečinná, podal žalobce dne 26. 11. 2018 další stížnost (dále jen „druhá stížnost“) podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona. Dne 10. 12. 2018 se obrátil přímo na nadřízený orgán, který rozhodnutím ze dne 11. 1. 2019 přikázal žalované stížnost vyřídit ve stejném rozsahu jako v rozhodnutí o první stížnosti. Dne 28. 1. 2019 žalovaná poskytla žalobci informaci (dále jen „druhé vyřízení žádosti“), která obsahovala jména zbylých dvou stálých zaměstnanců obce, finanční výkazy obce za rok 2017 a 2018, obsahující v kapitole Ostatní osobní výdaje částku vynaloženou na odměnu osobám pracujícím pro žalovanou na základě dohod, a přehled mezd za požadované roky 2017 a 2018. Dále poskytnutá informace obsahovala příkazní smlouvu o vedení účetnictví se společností PZK servis s. r. o., včetně ceny této služby za měsíc. Závěrem žalovaná sdělila, že právní služby jí poskytuje Mgr. J. K., uvedla příklady činností, které pro ni vykonává, výši standardní odměny za hodinu, a také částku za rok 2017 a rok 2018, kterou mu zaplatila.

[16] Stěžovatel podal dne 18. 2. 2019 v pořadí již třetí stížnost dle § 16a informačního zákona (dále jen „třetí stížnost“), proti vyřízení žádosti, neboť je dle něj informace neúplná a záměrně zavádějící. Jedná se tedy o druhou stížnost podle § 16a odst. 1 písm. c) informačního zákona. Namítal, že žalovaná neidentifikovala osoby a činnosti, ke kterým se poskytnuté výkazy vztahují. Žalovaná dále neuvedla celkové náklady za rok 2017 a 2018 vyplacené PZK servis s. r. o. Nadřízený orgán dne 28. 3. 2019 přisvědčil stěžovateli a přikázal žalované, aby žádost o poskytnutí informace vyřídila v rozsahu stanoveném v bodu 1 tohoto rozsudku (který je totožný s rozsahem, jaký stěžovatel vymezil v žalobě proti nečinnosti). Ve zbytku postup žalované při vyřizování stížnosti potvrdil. Žalovaná však byla do dne 11. 7. 2019, kdy stěžovatel podal žalobu proti nečinnosti, nečinná.

[17] Z výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud dovozuje, že případná další podaná stížnost by byla již čtvrtým podaným procesním prostředkem, kterým by se stěžovatel snažil domoci ochrany proti nečinnosti. Je pravdou, že nadřízený orgán doslovně vymezil rozsah, ve kterém má žalovaná povinnost žádost o poskytnutí informace vyřídit, až v rozhodnutí o třetí stížnosti. Takto stanovený rozsah je však totožný s rozsahem žádosti o poskytnutí

informace, jak ji žalované nadřízený orgán přikázal vyřídit již ve svém prvním a druhém rozhodnutí, prostý pouze o informace, které žalovaná poskytla při druhém vyřízení stížnosti. Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit s názorem krajského soudu, že stěžovatel je nyní povinen podat stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona. Přijetí tohoto závěru by mohlo vést k absurdním situacím, kdy by povinný subjekt vyřídl vždy jen dílčí část požadované informace, a o každé další její části by následně musel rozhodovat nadřízený správní orgán.

[18] Bez ohledu na předchozí procesní vývoj byla třetí stížnost ke splnění požadavku bezúčelného vyčerpání procesních prostředků ochrany dostatečná. K bezdůvodnému vyčerpání prostředku ochrany před nečinností totiž dochází v situaci, kdy nadřízený orgán na základě včasné stížnosti přikáže povinnému subjektu poskytnout informaci, avšak ten ve stanovené lhůtě nekoná, jak analogicky vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 1 Azs 270/2016 – 32. Ač tedy byl stěžovatel u nadřízeného orgánu s procesním prostředkem na ochranu proti nečinnosti úspěšný, ve výsledku využití tohoto prostředku ochrany k odstranění nečinnosti nevedlo. Tento závěr podporuje i doktrína, mj. jak komentář k § 79 s. ř. s., tak k §16a informačního zákona (viz Jirásek, J. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. Soudní řád správní. 3. vydání. Beck-online. Furek, A. § 16a [Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace]. In: Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Beck-online).

[19] Lze tedy shrnout, že stěžovatel před podáním žaloby bezúčelně vyčerpал prostředky, které informační zákon stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti žalované jakožto povinného subjektu. Nelze souhlasit s krajským soudem, že pro přípustnost žaloby je ve shora popsané situaci nezbytné uplatnění další stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona. Nebylo tedy důvodu žalobu podle § 46 odst. 1 s. ř. s. odmítnout.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto usnesení krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. ledna 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu