



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Mgr. S. W.**, zastoupena advokátem JUDr. Janem Walterem, se sídlem Volyňských Čechů 837, Zatec, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2017, č. j. 59098/2017-NH-30.1.4.-8.12.17, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2020, č. j. 10 A 213/2017-49,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **j e p o v i n e n** uhradit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku **3.400 Kč** do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Jana Waltera.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před správními orgány

[1] Předmětem sporu je poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Žalobkyně požádala dne 18. 11. 2017 Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem (povinný subjekt) podle informačního zákona o poskytnutí dat z paměti jednotlivých měřicích zařízení použitých při měření hluku a prašnosti pro zákazníka, společnost Daben Kovářská, s.r.o., dne 23. 7. 2009 (měření hluku v pracovním prostředí, protokol č. 6755/2013), dne 24. 6. 2013 (měření hluku v mimopracovním prostředí, protokol č. 6756/2013), dne 3. 7. 2013 (měření prašnosti, protokol č. 6471/2013), dne

15. 11. 2014 (měření hluku v mimopracovním prostředí, protokol č. 124455/2014) a dne 31. 5. 2017 (měření hluku v mimopracovním prostředí, protokol č. 58306/2017). Vedle těchto dat žádala žalobkyně o tyto údaje umožňující data interpretovat: z kterého konkrétního přístroje data pochází, které konkrétní typy dat (např. fyzikální veličiny, místa měření apod.) jsou na konkrétních místech datové struktury (např. ve sloupcích) zaznamenány, a v jakých jednotkách jsou vyjádřeny fyzikální veličiny (např. dB, vteřiny apod.).

[2] Povinný subjekt rozhodnutím ze dne 23. 11. 2017, č. j. ZUUL 13910/2017 (prvostupňové rozhodnutí), žádost žalobkyně odložil podle § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona s odůvodněním, že se požadované informace nevztahují k jeho působnosti vymezené v § 86 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Svou působnost přitom vyložil jako svou hlavní, jádrovou činnost, kterou je zejména vyšetřování a měření pro účely výkonu státního zdravotnického dozoru. Kromě ní však povinný subjekt může vyvíjet jinou činnost spočívající v poskytování placených služeb soukromým osobám, kterou si opatřuje prostředky pro svou hlavní činnost. Žalobkyní požadované informace nevznikly podle názoru povinného subjektu v souvislosti s měřeními prováděnými v rámci výkonu státního zdravotního dozoru, tedy v souvislosti s hlavní činností, k jejímuž výkonu byl ústav zřízen. Povinný subjekt dále žalobkyni poučil, že proti jeho rozhodnutí není přípustný žádný řádný opravný prostředek a přípustná je žaloba podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně stížnost ve smyslu § 16a odst. 5 informačního zákona, o níž žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím podle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona tak, že postup povinného subjektu potvrdil. Žalovaný předně uvedl, že náležitostí sdělení o odložení věci není poučení o opravném prostředku, to poskytnuté povinným subjektem však bylo nesprávné, neboť proti odložení žádosti je přípustná stížnost dle § 16a informačního zákona. Pokud jde o věc samu, žalovaný se ztotožnil s právním názorem povinného subjektu. Smyslem práva na informace je podle názoru žalovaného participace občanské společnosti na správě věcí veřejných a související kontrolní funkce. Zdravotní ústavy tak poskytují veškeré informace o činnosti konané v rámci výkonu veřejné správy (své kontrolní činnosti). Pokud však zdravotní ústav provede měření na objednávku nestátního subjektu a za úhradu, nejedná se o výkon veřejné správy a působnost zdravotního ústavu, na jejíž výkon a výsledky má dohlížet občanská společnost. Na seznámení veřejnosti s takovými informacemi pak není dán legitimní veřejný zájem. Jestliže by povinný subjekt výsledky takového měření poskytl na žádost komukoli, přišel by na trhu o konkurenceschopnost, jelikož by se zájemci pochopitelně obraceli na jiné odborně způsobilé subjekty, a přišel by tak rovněž o zdroj financování své hlavní činnosti předvídaný zákonem.

II. Posouzení věci městským soudem

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, které Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl a rozhodnutí žalovaného, jakož i prvostupňové rozhodnutí povinného subjektu, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Městský soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona je rozhodnutím v materiálním smyslu o vyřízení žádosti, a že proti tomuto rozhodnutí lze podat stížnost podle § 16a odst. 3 písm. a) informačního zákona. Vydání rozhodnutí o tomto opravném prostředku je pak rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož povaha vyřízení stížnosti je odlišná v případech, kdy přezkoumávaný postup spočívá v nečinnosti a kdy spočívá ve věcném vyřízení žádosti.

Pokud jde o usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017-40, č. 3847/2019 Sb. NSS., ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona jsou koncipovány jako prostředek ochrany proti nečinnosti, městský soud shledal, že závěry rozšířeného senátu obsažené v citovaném usnesení se na přípustnost a povahu stížnosti v případě odložení žádosti dle § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona nevztahují.

[6] K věci samé městský soud uvedl, že povinný subjekt, jakožto příspěvková organizace, byl tedy zřízen zákonem mj. k tomu, aby monitoroval faktory životního prostředí a životních a pracovních podmínek, připravoval podklady pro hodnocení a řízení zdravotních rizik a poskytoval další služby na úseku ochrany veřejného zdraví. Jestliže se žalobkyně domáhá poskytnutí informací týkajících se měření hluku a prašnosti v pracovním i mimopracovním prostředí provedených na základě objednávky společnosti Daben Kovářská, s.r.o., jež měly sloužit jako podklad pro vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví před povolením provozu pilařského závodu „Pila Kovářská“ (toto žalobkynino tvrzení žalovaný nepochybně), pak se tyto informace k působnosti povinného subjektu nepochybně vztahují. Rozlišování u povinného subjektu „hlavní činnosti“ a „jiné činnosti“ v zákoně o ochraně veřejného zdraví a v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) nemá žádný význam z hlediska vztahu informací týkajících se těchto činností k působnosti povinného subjektu ve smyslu informačního zákona, stejně jako to, zda se tyto informace týkají výkonu jeho pravomocí na úseku veřejné správy nebo nikoli. Z hlediska zájmu na transparentnosti činnosti orgánů veřejné správy a možnosti jejich kontroly, jež jsou informačním zákonem také chráněny, lze ostatně hlavní a jinou činnost povinného subjektu těžko rozlišit, neboť k výkonu obou činností využívá povinný subjekt týchž lidských a technických zdrojů. Z pohledu informačního zákona je totiž rozhodující to, že se požadované informace vztahují k činnosti, k jejímuž výkonu byl povinný subjekt zřízen.

[7] Městský soud závěrem uvedl, že v podmínkách projednávané věci není oprávněn vydat tzv. informační příkaz ve smyslu § 16 odst. 5 informačního zákona. Není totiž oprávněn posoudit, zda existují jiné důvody pro odmítnutí poskytnutí požadované informace, neboť přezkoumávaným rozhodnutím byla žádost odložena a splněním zákonných důvodů pro odmítnutí žádosti se správní orgány dosud nezabývaly.

III. Obsah kasační stížnosti

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a domáhá se jeho zrušení. S kasační stížností stěžovatel spojil rovněž návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[9] Nezákonnost napadeného rozsudku stěžovatel shledává v tom, že soud nepostupoval v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017-40, č. 3847/2019 Sb. NSS. V tomto usnesení Nejvyšší správní soud shledal, že odložení žádosti, kterou jde také žádost vyřídit, lze napadat jakožto nezákonné pravomocné rozhodnutí přímo žalobou podle § 65 s. ř. s., tj. žalobou proti povinnému subjektu, jímž je v posuzovaném případě Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem. Rozhodnutím stěžovatele v projednávané věci byl potvrzen postup povinného subjektu podle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona, čímž nebyla dotčena právní sféra žalobkyně. Rozhodnutí stěžovatele tak není způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobkyně, a tudíž není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž lze podat žalobu. Jedná se tak o rozhodnutí, které je z přezkumné činnosti soudu vyloučeno, a proto měl městský soud žalobu odmítnout. Pro předeslaný závěr stěžovatele svědčí např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2020, č. j. 14 A 106/2018-74, nebo usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 4. 2020, č. j. 15 A 45/2018-80, jimiž byly

odmítnuty žaloby proti rozhodnutím stěžovatele, kterými podle § 16 odst. 6 písm. a) informačního zákona potvrdil postup Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem spočívající v odložení žádosti o informace podle § 14 odst. 5 písm. c) téhož zákona.

[10] Jelikož Městský soud v Praze zrušil mj. rozhodnutí Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem, podle stěžovatele je tak zřejmé, že městský soud za prvoinstanční rozhodnutí nepovažoval rozhodnutí žalovaného, nýbrž považoval za něj právě rozhodnutí Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem. Stěžovatel proto namítá místní nepřislušnost městského soudu, neboť podle § 7 odst. 2 s. ř. s. je ve správním soudnictví k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. V prvním stupni správního řízení rozhodoval o odložení žádosti Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem, tedy s obvodem působnosti mimo okruh Městského soudu v Praze. Bylo proto povinností městského soudu se místní příslušností zabývat. Nepřezkoumatelnost rozsudku pak stěžovatel spatřuje ve skutečnosti, že městský soud zrušením rozhodnutí Zdravotního ústavu překročil žalobní petit obsažený v žalobě, kdy žalobkyně toliko navrhla, aby uvedený soud zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení; městský soud přitom tento svůj postup dostatečně nezdůvodnil.

IV. Vyjádření žalobkyně

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že cílem žádosti podle informačního zákona bylo získat informace ke kontrole pravdivosti a správnosti protokolů zdravotního ústavu, a potažmo ověření způsobilosti zdravotního ústavu vytvářet kvalifikované podklady pro činnost orgánů ochrany veřejného zdraví. Potřeba této kontroly vyvstala na základě opakovaných pochybení v činnosti zdravotního ústavu a Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje, která měření zdravotního ústavu používá jako podklady pro svá závazná stanoviska. Zdravotní ústav nepravdivě dokumentoval podmínky měření jím prováděného dne 31. 5. 2017 pro zákazníka Daben Kovářská, s.r.o. (provozovatelky pilařského závodu). Zatímco podle protokolu z měření vypracovaného zdravotním ústavem měl být měřen hluk při krácení smrkové kulatiny o průměru 60 cm motorovou pilou, důkazy, které má žalobkyně k dispozici, bezpečně prokazují, že řezány byly jen tenké špičky klád.

[12] Pokud jde o námitku stěžovatele, že jeho rozhodnutí nebylo vůbec žalovatelné, žalobkyně odkázala na argumentaci městského soudu, který se se závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017-40, č. 3847/2019 Sb. NSS, obšírně vypořádal. K námitce místní nepřislušnosti žalobkyně s odkazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. Nad 99/2018-75, č. 3821/2019 Sb. NSS, uvedla, že rozhoduje-li krajský soud bez jednání, může místní příslušnost zkoumat do vydání rozhodnutí ve věci samé. Pro další řízení byl tak případný nedostatek místní příslušnosti již zhojen.

[13] K návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že pokud by došlo k jeho přiznání, vyžádané informace (na které čeká již dva a půl roku) by nemohla použít v probíhajícím řízení o změně v užívání stavby „Pila Kovářská“ k tomu, aby napadla závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje ze dne 1. 8. 2017, které vychází z podkladu v podobě uvedeného „podvodného protokolu“ o měření provedeném zdravotním ústavem dne 31. 5. 2017. Tím by byl dotčen i veřejný zájem, protože by hrozilo schválení záměru, jehož vliv na okolí nebyl náležitě posouzen.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

a) K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, protože byla-li by shledána tato vada, mohla by představovat překážku posouzení důvodnosti ostatních kasačních námitek.

[17] Stěžovatel městskému soudu vytýká, že zrušením prvostupňového rozhodnutí překročil žalobní petit, v němž se žalobkyně domáhala toliko zrušení rozhodnutí stěžovatele, a tento svůj postup přitom dostatečně nezdůvodnil.

[18] Námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná.

[19] Výrok rozsudku, kterým městský soud zrušil nejen rozhodnutí žalovaného, ale i prvostupňové rozhodnutí, je v odůvodnění rozsudku řádně odůvodněn. Městský soud v závěru rozsudku (viz odst. 32) shrnul, že povinný subjekt žádost žalobkyně odložil podle § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona v rozporu se zákonem a žalovaný jeho postup v rozporu se zákonem potvrdil. Městský soud vysvětlil, že proto „*napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a věc vrátil podle § 78 odst. 4 žalovanému k dalšímu řízení. Jelikož důvody pro odložení žádosti z důvodu, že se požadované informace nevztahují k působnosti povinného subjektu, nejsou splněny, zrušil městský soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zároveň rozhodnutí povinného subjektu.*“ Tento závěr městského soudu je plně v souladu s jeho právním posouzením obsaženým v odst. 21 až 31 rozsudku.

[20] Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. [*z*]rušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že je na úvaze soudu, při respektování okolností daného případu, zda při zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu zruší i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Ostatně jak vyplývá z ustálené judikatury, soudu je ponecháno na úvaze, zda okolnosti seznatelné ze správního spisu i dalších soudních písemností zavdávají příčinu pro zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007-34). Tyto okolnosti je třeba posuzovat i ve vztahu k právní úpravě, podle níž bylo řízení před správním orgánem vedeno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 Aps 2/2008-76, č. 1997/2010 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně je tak výlučně věcí úvahy soudu a leží mimo dispoziční sféru účastníků řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2007, č. j. 1 Afs 57/2006-70). Pokud žalobce takový postup i přesto navrhne, soud jím není vázán a nepovažuje-li takový postup za potřebný, nerozhoduje o něm. Z uvedeného tedy *a contrario* vyplývá, že městský soud nemohl být vázán ani žalobním petitem, který mířil toliko na zrušení rozhodnutí stěžovatele, a nemohl proto tento petit „nepřípustně překročit“, jak dovozuje v kasační stížnosti stěžovatel.

b) *K námitce místní nepřislušnosti městského soudu*

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil námitku místní nepřislušnosti Městského soudu v Praze s tím, že v prvním stupni správního řízení rozhodoval o odložení žádosti Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem, tedy s obvodem působnosti mimo okruh městského soudu.

[22] Nejvyšší správní soud předesílá, že z obsahu spisu a rozsudku městského soudu vyplývá, že městský soud rozhodl ve věci podle § 51 s. ř. s. bez nařízeného ústního jednání, neboť ani jeden z účastníků s tímto postupem nevyjádřil nesouhlas. Z obsahu podání účastníků v řízení o žalobě dále vyplývá, že žalobkyně považovala Městský soud v Praze za soud příslušný, a proto mu adresovala svou žalobu (žalobkyně k otázce místní příslušnosti v žalobě konkrétně uvedla: „Žalovaný rozhodl o informační stížnosti v postavení prvostupňového orgánu, neboť nerozhodoval o opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. Nad 65/2013-25). Žalovaný má sídlo v Praze, v obvodu Městského soudu v Praze“); stěžovatel ve svém vyjádření k žalobě námitku místní nepřislušnosti nevznesl, naopak městskému soudu výslovně navrhl, aby žalobu zamítl (tj. věcně ji přezkoumal).

[23] V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. Nad 99/2018-75, č. 3821/2019 Sb. NSS, podle něhož „[k]rajský soud může podle § 105 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. z vlastní iniciativy zkoumat nedostatek místní příslušnosti jen do doby, než začne jednat ve věci samé, tj. do doby, než při ústním jednání vyzve účastníky k přednesům ve věci. Rozhoduje-li soud bez jednání, může místní příslušnost zkoumat do vydání rozhodnutí ve věci samé. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že místně nepřislušný krajský soud již učinil procesní úkony týkající se vedení řízení či vydal rozhodnutí procesního charakteru, ani doba, která mezitím uplynula od podání žaloby.“ (podtrženo soudem). Z citovaného usnesení vyplývá, že rozhodne-li krajský soud bez jednání (jako je tomu v projednávané věci), ke zhojení případného nedostatku místní příslušnosti dochází vydáním rozhodnutí ve věci samé. Žalovaný, který v řízení o žalobě námitku místní nepřislušnosti městského soudu nevznesl, tedy již v řízení o kasační stížnosti nemůže tuto námitku úspěšně uplatnit, neboť ke zhojení případného nedostatku místní příslušnosti dochází vydáním rozhodnutí krajského (zde městského) soudu ve věci samé.

[24] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že případný nedostatek místní příslušnosti není způsobilý založit zmatečnost řízení před krajským (městským) soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (ačkoliv stěžovatel tento kasační důvod ve své stížnosti výslovně ani nenamítal). Co se týče procesních podmínek na straně soudu, je třeba totiž odlišovat věcnou a místní příslušnost (§ 7 odst. 1 s. ř. s. *versus* § 7 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nedostatek místní příslušnosti, nebyl-li soudem shledán ani účastníkem namítnut ve smyslu § 7 odst. 5 s. ř. s., zmatečnost řízení nezpůsobuje, neboť jde o projev tradiční civilní procesní zásady *perpetuatio fori* (trvání příslušnosti), podle které jsou pro určení věcné a místní příslušnosti až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení. Na rozdíl od věcné příslušnosti (§ 7 odst. 1 a 4 s. ř. s.), kterou soud zkoumá kdykoli za řízení, místní příslušnost (§ 7 odst. 2 a 3 s. ř. s.) však soud zkoumá pouze na začátku řízení. Platí přitom, že v určitém okamžiku musí i případný nedostatek místní příslušnosti být zhojen (v podrobnostech viz citované usnesení rozšířeného senátu č. j. Nad 99/2018-75).

[25] V důsledku vydání rozsudku městského soudu ve věci samé je tedy v tuto chvíli již bezpředmětné, zda o věci měl rozhodovat Krajský soud v Ústí nad Labem, jak v kasační stížnosti tvrdí stěžovatel s ohledem na skutečnost, že sídlo správního orgánu prvního stupně (Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem) se nachází v obvodu tohoto krajského soudu.

c) *K námitce nepřijatelnosti žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s.*

[26] Stěžovatel v kasační stížnosti rozporuje závěry městského soudu ohledně přípustnosti žaloby, resp. namítá, že městský soud rozhodl v rozporu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017-40, č. 3847/2019 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud předesílá, že se se závěrem městského soudu plně ztotožňuje.

[27] V odkazovaném usnesení rozšířený senát vyslovil následující právní názor: „*Potvrzení postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydané na základě stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace; žadatel o informaci se může bránit vůči povinnému subjektu nečinností žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s.*“ Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2020, č. j. 14 A 106/2018-74, a usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 4. 2020, č. j. 15 A 45/2018-80, jimiž byly odmítnuty žaloby proti rozhodnutím stěžovatele, kterými podle § 16 odst. 6 písm. a) informačního zákona potvrdil postup Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem spočívající v odložení žádosti o informace podle § 14 odst. 5 písm. c) téhož zákona. Stejně tak městský soud v napadeném rozsudku odkázal na usnesení ze dne 16. 4. 2019, č. j. 3 A 2/2018-99, v němž jiný senát městského soudu (ve věci mezi shodnými účastníky) dospěl s odkazem na citovaný názor rozšířeného senátu k totožnému závěru, tj. žalobu žalobkyně odmítl.

[28] Rozšířený senát se ve shora uvedeném usnesení zabýval situací, kdy žalovaný k žadatelově stížnosti potvrdil postup povinného subjektu, jenž ve stanovené lhůtě neposkytl žadateli požadované informace (poskytl je neúplně), aniž vydal o zbytku žádosti rozhodnutí o odmítnutí; žadatel se tedy svou stížností bránil nečinnosti povinného subjektu. Stížnost v tomto případě slouží jako opatření proti nečinnosti, jímž se žadatel domáhá vyřízení celého obsahu žádosti a jehož bezvýsledným vyčerpáním (potvrzením postupu povinného subjektu nadřízeným orgánem) jsou splněny podmínky pro podání žaloby proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. (bod 57 usnesení rozšířeného senátu). Potvrzení postupu povinného subjektu v tomto případě není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož žadatelova právní sféra není potvrzením nečinnosti povinného subjektu dotčena (body 49 a 50 usnesení rozšířeného senátu).

[29] Jak správně podotkl městský soud, v nyní projednávané věci je však situace odlišná, neboť povinný subjekt žádost žalobkyně postupem podle § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona odložil. Podle tohoto ustanovení povinný subjekt posoudí žádost a *v případě, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti, žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli*. Odložení věci podle názoru rozšířeného senátu nezakládá nečinnost povinného subjektu, naopak představuje jeden ze způsobů rozhodnutí ve věci samé, jímž je celý obsah žádosti vyřízen (bod 57 usnesení rozšířeného senátu). Stejně tak v rozsudku ze dne 31. 1. 2019, č. j. 5 As 18/2017-55, který navazuje na usnesení rozšířeného senátu, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Při posuzování nečinnosti jsou v této souvislosti možné tři alternativy: (1) povinný subjekt poskytne všechny informace, čímž žádost vyřídí a není nečinný; (2) povinný subjekt vydá rozhodnutí o odmítnutí či částečném odmítnutí poskytnutí informací [§ 14 odst. 5 písm. b), popř. § 15 informačního zákona], anebo žádost odloží [§ 14 odst. 5 písm. a) a c), popř. § 17 odst. 5 informačního zákona], což také vylučuje nezákonnou nečinnost; anebo (3) povinný subjekt v zákonem předepsané lhůtě neposkytne veškeré informace ani o žádosti zákonem předepsaným způsobem nerozhodne, a stane se tak nečinným*“ (bod 15 citovaného rozsudku; podtrženo soudem). V bodě 49 svého usnesení pak rozšířený senát uvedl: „*Na okraj lze poznamenat, že odložení žádosti, kterou jde také žádost vyřídit, lze napadat, jakožto nezákonné pravomocné rozhodnutí, přímo žalobou dle § 65 s. ř. s.*“

[30] Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s městským soudem ze shora uvedeného dovozuje, že odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona nepředstavuje nečinnost, nýbrž úplné vyřízení žádosti. Tento závěr ostatně koresponduje s dřívější rozhodovací praxí správních soudů, podle níž „sdělení o odložení žádosti o informace z důvodu, že informace nespadá do působnosti povinného podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, je způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv žadatele o informaci“ (rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 6 Ans 7/2011-94). Proti odložení žádosti z důvodu, že požadované informace se nevztahují k působnosti povinného subjektu, je tedy třeba brojit žalobou podle § 65 s. ř. s., neboť se jedná o rozhodnutí v materiálním smyslu. Stěžovatel v kasační stížnosti v této souvislosti poukazuje na komentářovou literaturu (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 911), ve které se mj. konstatuje závěr, že v případě odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona je „myšlenková konstrukce“ stížnosti taková, že „protiprávním odložením vůbec nenastaly účinky odložení a tudíž je povinný subjekt v nečinnosti s vyřízením žádosti.“ Tento názor však s ohledem na shora předeslanou judikaturu správních soudů neobstojí, resp. nemění nic na závěru, že sdělení o odložení žádosti o informace z důvodu, že informace nespadá do působnosti povinného subjektu podle § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona, je způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv žadatele o informaci, a že se jedná o rozhodnutí v materiálním smyslu.

[31] Pokud jde o otázku, zdali je proti tomuto rozhodnutí přípustná stížnost podle § 16a informačního zákona, Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí se závěrem předestřeným městským soudem. Podle § 16a odst. 1 informačního zákona stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace může podat žadatel, **a)** který nesouhlasí 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 nesouhlasí s výší úhrady sdělení podle § 17 odst. 3 nebo s výší odměny podle § 14a odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací. Podle odst. 3 téhož ustanovení se stížnost podává u povinného subjektu, a to do 30 dnů ode dne a) doručení sdělení podle § 6, § 14 odst. 5 písm. c) nebo § 17 odst. 3, b) uplynutí lhůty pro poskytnutí informace podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7. (zvýrazněno a podtrženo soudem).

[32] V již citovaném bodě 49 usnesení č. j. 5 As 18/2017-40 rozšířený senát bez bližších podrobností „na okraj“ uvedl, že proti odložení žádosti lze podat přímo správní žalobu podle § 65 s. ř. s. Jak správně podotkl městský soud, tento závěr nepochybně platí v případě odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 informačního zákona z důvodu nezaplacení požadované úhrady (např. rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2018, č. j. 7 As 192/2018-32), proti němuž stížnost nelze podat; tento závěr odůvodnil Nejvyšší správní soud tak, že „při volbě opačného výkladu by totiž mohlo dojít k situaci, kdy povinný subjekt musí informaci poskytnout ještě před tím, než mu jsou náklady ubrazeny. Jelikož lhůta nemůže běžet, nemůže ani uplynout - není tak naplněn předpoklad důvodu podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona“ (rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2013, č. j. 1 Ans 3/2013-57). Zároveň rozšířený senát v usnesení č. j. 5 As 18/2017-40 citoval důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byl institut stížnosti do informačního zákona zaveden: „*Institut stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace však nepokrývá pouze výše naznačené případy nečinnosti, ale je možno stížnost použít i v případech, v nichž byl sice povinný subjekt činný, ale neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí, ale odkázal na jiná ustanovení tohoto zákona, např. žádost odložil nebo postupoval dle § 6. Žadatel, který se domnívá, že povinný subjekt nepostupoval v souladu s tímto zákonem [např. odložil žádost dle § 14 odst. 5 písm. b), ač je žádost srozumitelná, je z ní jasné, jaké informace žadatel požaduje anebo sice podání vady má, ale povinný subjekt nesplnil svou povinnost a nevyzval žadatele k upřesnění žádosti nebo odkázal žadatele na zveřejněnou informaci dle § 6, ač je takový postup nedostatečný atd.], má právo obrátit se prostřednictvím povinného subjektu na nadřízený orgán se stížností za podmínek daných § 16a.*“ (podtrženo rozšířeným senátem). V návaznosti na to rozšířený senát seznal, že stížnosti dle § 16a odst. 1

písm. b) a c) informačního zákona jsou koncipovány jako prostředek ochrany proti nečinnosti. V bodě 47 zároveň konstatuje, že „[k]e zbyvajícím důvodům pro podání stížnosti dle § 16a odst. 1 informačního zákona [tedy i důvodem posuzovaným v nynější věci – poznámka soudu] se zákonodárce v důvodové zprávě takto výslovně nevyjádřil; jejich povahu a volbu správného žalobního typu však rozšířený senát v nyní projednávané věci nemůže posoudit (tyto otázky přesahují předmět řízení).“ Městský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že závěry rozšířeného senátu obsažené v citovaném usnesení se na přípustnost a povahu stížnosti v případě odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona výslovně nevztahují.

[33] Městský soud rovněž správně upozornil, že § 16a odst. 3 písm. a) informačního zákona jednoznačně předpokládá, že stížnost proti takovému postupu povinného subjektu přípustná je, neboť uvádí, že stížnost *se podává u povinného subjektu, a to do 30 dnů ode dne doručení sdělení podle § 6, § 14 odst. 5 písm. c) nebo § 17 odst. 3* (podtrženo soudem). Ačkoli informační zákon tuto stížnost nepodřazuje pod konkrétní písmeno § 16a odst. 1 téhož ustanovení, je zřejmé, že taková stížnost neslouží jako opatření proti nečinnosti povinného subjektu, neboť odložení žádosti podle rozšířeného senátu vylučuje nečinnost. Městský soud rovněž trefně poukázal, že shodný závěr ohledně přípustnosti stížnosti v tomto případě vyplývá rovněž z judikatury Nejvyššího správního soudu, jenž v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 6 Ans 7/2011-94, konstatoval: „*Jak už bylo uvedeno, z ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím vyplývá, že stížnost je možné podat i v případě odložení žádosti z důvodu, že požadované informace se nevztahují k působnosti správního orgánu.*“ (shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, č. j. 2 As 44/2008-72). Tento právní názor zastává taktéž komentářová literatura: „*Možnost podání stížnosti v případě odložení žádosti pro nedostatek působnosti povinného subjektu dokonce vyplývá i ze znění § 16a odst. 3 písm. a), který výslovně odkazuje na § 14 odst. 5 písm. c), z důvodové zprávy k novele č. 61/2006 Sb. [...] a z judikatury NSS*“ (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016); anebo: „*Prostředkem procesní ochrany žadatele proti odložení žádosti pro nedostatek působnosti povinného subjektu je stížnost podle § 16a*“ (Jelínková, J., Tuháček, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer. Dostupný v systému ASPI, k právnímu stavu ke dni 1. 9. 2019, tj. po usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 18/2017-40).

[34] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud dospěl ke správnému závěru, že odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona je rozhodnutím v materiálním smyslu o vyřízení žádosti o informace, a že proti tomuto rozhodnutí lze podat stížnost na postup při vyřizování žádosti [viz § 16a odst. 3 písm. a) informačního zákona]. Vydání rozhodnutí o tomto opravném prostředku je pak rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož povaha vyřízení stížnosti je odlišná v případech, kdy přezkoumávaný postup spočívá v nečinnosti a kdy spočívá ve věcném vyřízení žádosti. Věcným vyřízením žádosti o informace je právě i odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) informačního zákona.

VI. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Vzhledem k tomu, že soud rozhodl bezodkladně o kasační stížnosti, nerozhodoval již samostatně o návrhu na přiznání odkladného účinku. Stěžovatel v kasační stížnosti nerozporoval závěry městského soudu ve věci samé, Nejvyšší správní soud proto neměl důvod se k těmto závěrům ve svém rozsudku vyjadřovat. Závěry městského soudu o věci samé (viz odst. 21 až 32 rozsudku) je proto stěžovatel vázán.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel (žalovaný) nebyl v řízení o kasační stížnosti

úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Současně je povinen uhradit náklady řízení o kasační stížnosti procesně úspěšné žalobkyni. Tyto náklady sestávají z odměny za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“)] ve výši 3.100 Kč, a náhrady hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu); celkem tedy 3.400 Kč. Uvedenou částku je stěžovatel povinen uhradit žalobkyni do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, advokáta JUDr. Jana Waltera.

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

V Brně dne 11. června 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu