

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **T. H.**, zastoupen Mgr. Miluší Pospíšilovou, advokátkou se sídlem Paprsková 1340/10, Praha 4, proti žalovanému: **Obvodní soud pro Prahu 7**, se sídlem Ovocný trh 14, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2016, č. j. 8 A 153/2016 – 34,

t a k t o :

I. 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.

II. Věc se v r a c í k projednání a rozhodnutí desátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Jádrem sporu je právní otázka, zda „rozhodnutí“ o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), jinými slovy potvrzení postupu povinného subjektu, je rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace, které je konečné (meritorní), a lze se proti němu bránit žalobou u správního soudu ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) nebo jím předmět řízení není vyčerpán a je na místě stav považovat za nečinnost, proti němuž se lze bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. Rozšířený senát již na tomto místě takto upřesňuje právní otázku, kterou předkládající senát položil v rozhodnutí o postoupení věci (viz dále bod 26).

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) dne 8. 12. 2015 požádal žalovaného o poskytnutí informací (podle informačního zákona) ohledně soudkyně Obvodního soudu pro Prahu 7 (žalovaného) JUDr. Renaty Polákové. Stěžovatel konkrétně žádal o poskytnutí těchto informací: 1) Kdy byla JUDr. Renata Poláková jmenována soudkyní, u kterých soudů a na jakých úsecích a po jakou dobu působila? 2) U kterého soudu a po jakou dobu vykonávala čekatelskou praxi? 3) Byly v minulosti na ni podány nějaké stížnosti; pokud ano, kdy a komu, z jakého důvodu, kdo je šetřil a s jakým výsledkem bylo šetření uzavřeno a kým? 4) Byla jí v minulosti uložena

výtka; pokud ano, kdy, z jakého důvodu, bylo proti ní vedeno kárné řízení; pokud ano, kdy, z jakého důvodu a s jakým výsledkem? 5) Jakého hrubého příjmu dosáhla za roky 2012, 2013, 2014 a 2015 s uvedením všech příjmů za každý kalendářní rok celkem; v případě roku 2015 za každý měsíc? 6) V jakém roce je JUDr. Renata Poláková narozena a v které obci má trvalé bydliště?

[3] Dne 23. 12. 2015 zaslal žalovaný stěžovateli odpověď, kterou stěžovatel nepovažoval za vyčerpávající. Dne 20. 1. 2016 proto podal stížnost na postup při vyřizování jeho žádosti o informace dle § 16a odst. 1 písm. c) informačního zákona. Stěžovatel ve stížnosti namítal, že z odpovědi žalovaného ze dne 23. 12. 2015, č. j. 11 Si 241/2015, plyne, že „*dle možností dohledávání v našem informačním systému*“ bylo dohledáno pět stížností na nevhodné chování soudkyně; všechny byly shledány nedůvodnými. Z odpovědi dále vyplynulo, že JUDr. Renata Poláková byla jmenována soudkyní Obvodního soudu pro Prahu 7, kde dosud působí. Podle stěžovatele je uvedená odpověď neúplná a jeho žádost tedy byla vyřízena jen částečně. Jmenovaná je totiž soudkyní od roku 1995, přičemž informační systém ISAS byl u pražských soudů zaveden až v roce 2004. Pokud se tedy žalovaný omezil jen na možnosti dohledávání v uvedeném informačním systému, je informace, která byla stěžovateli poskytnuta, neúplná, protože mělo být využito všech evidenčních pomůcek soudu (tedy i rejstříků vedených v listinné podobě) a popřípadě též osobního spisu jmenované soudkyně.

[4] Rozhodnutím ze dne 8. 11. 2016, č. j. MSP-257/2016-OSV-OSV/3, Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) stížnost zamítlo a postup žalovaného potvrdilo.

[5] Dne 24. 8. 2016 stěžovatel u městského soudu podal žalobu na ochranu proti nečinnosti povinného subjektu.

[6] Dne 16. 11. 2016 byla stěžovateli na jeho elektronickou adresu doručena zpráva od žalovaného, podle níž mu žalovaný zasílá v příloze požadované informace. V příloze uvedené zprávy však dle tvrzení stěžovatele nebyly žádné informace, ale rozhodnutí ministerstva ze dne 8. 11. 2016, jehož písemné vyhotovení mu již bylo doručeno poštou.

[7] V záhlaví označeným rozsudkem městský soud žalobu zamítl. S odkazem na § 16a odst. 5 informačního zákona a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009 - 86, a ze dne 30. 3. 2016, č. j. 6 As 21/2016 – 42, městský soud dovodil, že stěžovatel nejprve postupoval v souladu s právem, jestliže podal žalobu na ochranu proti nečinnosti vůči žalovanému za stavu, kdy měl za to, že jeho žádost o poskytnutí informací nebyla zcela vyřízena [informace mu měly být poskytnuty jen částečně, aniž by bylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí (částečném) žádosti o poskytnutí informací] a podal stížnost podle § 16a odst. 1 písm. c) informačního zákona, o níž nebylo včas rozhodnuto. Nicméně městský soud podle § 81 odst. 1 s. ř. s. rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a konstatoval, že skutkový stav ke dni jeho rozhodnutí vychází z rozhodnutí ministerstva ze dne 8. 11. 2016, č. j. MSP-257/2016-OSV/3, jímž byl podle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona postup žalovaného potvrzen a stížnost stěžovatele zamítnuta. Uvedeným rozhodnutím bylo dle městského soudu potvrzeno, že žalovaný postupoval správně a žádost vyřídil v celém rozsahu. Nebylo tedy povinností žalovaného rozhodnout o (byť jen o částečném) odmítnutí žádosti. Vydáním rozhodnutí ministerstva skončila jakákoli nečinnost žalovaného a žaloba se stala nedůvodnou.

[8] Proti rozsudku městského soudu stěžovatel podal kasační stížnost.

[9] V ní namítá, že bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. je dáno nejen tam, kde nadřízený správní orgán na takový procesní prostředek (v daném případě stížnost podle § 16a informačního zákona) vůbec nereaguje, ale i tam, kde takovou stížnost zamítne a postup povinného subjektu potvrdí. Takové rozhodnutí není rozhodnutím v materiálním smyslu a nelze jej napadnout správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Z uvedeného plyne, že rozhodnutí o stížnosti podle § 16a informačního zákona není pro soud závazné a není určující pro závěr soudu o tom, zda žádost byla vyřízena v plném rozsahu a zda správní orgán je ohledně (části) žádosti o informace nečinný. Uvedený závěr je povinen učinit správní soud sám. Postup správních orgánů, který městský soud aproboval, představuje „*pohyb v kruhu*“. Stěžovateli byly poskytnuty neúplné informace, o zbytku žádosti nebylo žalovaným rozhodnuto, přičemž dle rozhodnutí ministerstva nečinnost žalovaného netrvá. Rozhodnutí ministerstva pak nelze napadnout žalobou. Popsaná situace nemá řešení a vylučuje stěžovatele ze soudní ochrany jeho práv.

[10] Žalovaný postupoval nezákonně, pokud mu nejprve dne 23. 12. 2015 zaslal neúplnou informaci a poté mu dne 16. 11. 2016 zaslal sdělení, že mu posílá požadované informace, přestože mu v příloze elektronické zprávy žádné informace nezaslal, jak bylo výše uvedeno.

[11] Stěžovatel dále připouští, že pokud žalovaný nemá požadované informace, jedná se o důvod k odepření jejich poskytnutí. V takovém případě ovšem bylo povinností žalovaného vydat rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti, což se nestalo.

[12] Z uvedených důvodů navrhl zrušení napadeného rozsudku městského soudu.

[13] Žalovaný konstatoval, že stížnost spolu se spisovým materiálem postoupil k rozhodnutí ministerstvu až po uplynutí lhůty stanovené v § 16a odst. 5 informačního zákona. V tomto směru své pochybení uznává. Je ovšem přesvědčen, že požadované informace řádně poskytl a při poskytnutí informací nepochybil. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[14] Při posuzování kasační stížnosti dospěl předkládající senát k závěru, že v otázce, zda rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona je rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., či nikoli, není judikatura Nejvyššího správního soudu jednotná. Poukazuje na rozpor právního názoru prezentovaného čtvrtým senátem v rozsudku ze dne 6. 4. 2017, č. j. 4 As 12/2017-21, a závěrů zastávaných prvním a devátým senátem v rozsudcích ze dne 14. 4. 2016, č. j. 1 As 39/2016-35, a ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007-52, od kterých se hodlá odchýlit.

[15] Čtvrtý senát ve skutkově obdobné věci (stejný stěžovatel se domáhal stejné věci, přičemž postup správního orgánu prvního stupně, jakož i odvolacího orgánu, byl zcela totožný jako v nyní projednávané věci) uzavřel, že „[p]odstatné pro posouzení věci je, že se stěžovatel žalobou domáhal rozhodnutí žalovaného o žádosti o informace ze dne 8. 12. 2015 a ne rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti o stížnosti proti způsobu vyřízení žádosti. Taková žaloba by ostatně nebyla ani přípustná, neboť rozhodnutí o stížnosti dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. není ani rozhodnutím o věci samé ani osvědčením ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Vydání rozhodnutí Ministerstvem spravedlnosti tedy pro posouzení důvodnosti žaloby nemá žádný význam (pozn. – podtrženo pátým senátem). Názor, že by nečinnostní žaloba ve věcech práva na informace měla směřovat k rozhodnutí o stížnosti dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. odmítl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 As 4/2009 - 86; Argumentaci stěžovatele, že napřed se měl žalobce soudně bránit nečinnostní žalobou proti nečinnosti při vyřizování stížnosti podané proti postupu stěžovatele podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném

přístupu k informacím a teprve potom případně proti nečinnosti při vyřizování žádosti o poskytnutí informací, Nejvyšší správní soud nesdílí. Taková interpretace by totiž vedla k tomu, že místo účelné a reálné ochrany práv (a to dokonce práv ústavně garantovaných – srov. čl. 17 Listiny základních práv a svobod) by se žadatelům o informace dostalo ochrany jen veskrze pofidérní, přístup k informacím by se oddaloval, soudní řízení by se násobila. *V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud zároveň potvrdil, že v případě nevyřízení (popř. neúplného vyřízení) žádosti o informace se žadatel může obrátit na soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu: „Pokud jde o argumentaci stěžovatele, že Městský soud v Praze mu uložil povinnost rozhodnout o žádosti žalobce o poskytnutí informací, přičemž se rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informací vydává jen v případě, pokud povinný subjekt žádosti o poskytnutí informací, byť jen zčásti, nevyhoví, zdejší soud konstatuje, že to neznamená, že žalovaný nemůže informace poskytnout. Výrok napadeného rozsudku je třeba vykládat v kontextu shora citovaných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, a to tak, že žalovaný se povinnosti vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve lhůtě soudem určené zprostit poskytnutím všech požadovaných informací v téže lhůtě, neboli že soudem uložená povinnost zahrnuje jak možnost povinného subjektu rozhodnout o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, tak možnost žádosti plně vyhovět (tj. všechny požadované informace poskytnout), popřípadě možnost žádosti za zákonem stanovených podmínek částečně vyhovět a částečně rozhodnout o jejím odmítnutí.“*

[16] Rozsudku čtvrtého senátu však předchází rozsudek devátého (rozsudek ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007-52) a prvního senátu (ze dne 14. 4. 2016, č. j. 1 As 39/2016-35), které k nastolené právní otázce zastávají opačné závěry.

[17] Devátý senát uvedl, že úkon správního orgánu, kterým byla vyhodnocena stížnost stěžovatele na postup povinného subjektu, je nutno považovat „*nejenom za rozhodnutí ve formálním slova smyslu, ale na rozdíl od názoru městského soudu též za rozhodnutí, které má povahu správního rozhodnutí v materiálním smyslu a je tedy rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Důvodem pro tento závěr je skutečnost, že napadeným rozhodnutím správního orgánu došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele, neboť tímto rozhodnutím bylo s konečnou platností fakticky odepřeno poskytnutí informací, jejichž poskytnutí se stěžovatel domáhal a které mu dle jeho tvrzení nebyly v rozporu se zákonem poskytnuty.*“

[18] Na rozsudek devátého senátu navázal první senát, dle jehož názoru „*[ž]alobu na ochranu proti nečinnosti [...] nelze podat v případě, kdy byl ke stížnosti žadatele postup povinného subjektu nadřízeným orgánem dle § 16a odst. 6 písm. a) potvrzen. Rozhodnutí nadřízeného orgánu, kterým byl postup povinného subjektu při vyřizování stížnosti potvrzen, je totiž rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Je proto namístě se proti němu bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Žaloba na ochranu proti nečinnosti má naopak řešit situace, kdy i po marném vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti na straně správního orgánu nečinnost přetrvává, nikoliv však případy, kdy na základě prostředku na ochranu proti nečinnosti byla tato nečinnost odstraněna, a to ať už vydáním rozhodnutí ve věci samé či jiným zákonem požadovaným postupem či úkonem (viz rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007-52).*“

[19] Předkládající senát se kloní k názoru zastávaného 4. senátem. Důvodů, pro které tak činí, je několik.

[20] Podle názoru pátého senátu nelze považovat úkon, kterým byl ke stížnosti žadatele postup povinného subjektu nadřízeným orgánem dle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona potvrzen, za rozhodnutí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Informační zákon totiž nezná rozhodnutí, kterým by bylo možné rozhodnout o (faktickém) neposkytnutí informací, nýbrž naopak v případech, v nichž povinný

subjekt, byť i jen zčásti, nevyhoví žádosti o poskytnutí informací, ukládá § 15 odst. 1 informačního zákona povinnost povinnému subjektu rozhodnout o odmítnutí žádosti, případně její části (s výjimkou případů, kdy se žádost odloží).

[21] Odvolání, jakožto řádný opravný prostředek, se podává proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 16 odst. 1 informačního zákona). Oproti odvolání pak stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona není opravným prostředkem proti rozhodnutí o věci samé - odmítnutí žádosti, ale výlučně prostředkem ochrany proti nečinnosti povinného subjektu (správního orgánu) při vyřizování žádosti o informace ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., který je třeba vyčerpat před podáním nečinnostní žaloby (obdobně jako žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád [dále jen „správní řád“], nebo podnět podle § 38 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád [dále jen „daňový řád“]; stížností nemůže být z povahy věci napadeno žádné rozhodnutí povinného subjektu. Stížnost dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona je prostředkem sloužícím k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14, ze dne 31. 7. 2014, č. j. 5 As 76/2014 - 23, ze dne 19. 11. 2014, č. j. 3 As 26/2014 - 62). Soudním prostředkem k ochraně proti nečinnosti proto může být pouze nečinnostní žaloba podle § 79 odst. 1 s. ř. s., a nikoli žaloba podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[22] Dalším důvodem, pro který předkládající senát neshledává stížnost dle § 16a odst. 6 písm. a) rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., je skutečnost, že řádný opravný prostředek ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. se podává proti rozhodnutí správních orgánů, která dosud nenabyla právní moci. Stížnost podle § 16a informačního zákona ovšem není podávána proti (meritornímu) rozhodnutí povinného subjektu, ale toliko na jeho postup.

[23] Předkládající senát rovněž odkazuje na skutečnost, že § 16a informačního zákona byl do informačního zákona doplněn zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novelizací zákon“), přičemž podle důvodové zprávy (srov. důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely zákona o svobodném přístupu k informacím, tisk č. 991, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002 - 2006, Zvláštní část, str. 33, digitální repozitář, www.psp.cz) k tomuto zákonu „[s]tížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen „stížnost“) je nový institut, který vznikl jednak v souvislosti s odstraněním institutu fikce rozhodnutí, tedy k pokrytí případů, kdy povinný subjekt vůbec v zákonné lhůtě na podanou žádost nereagoval či kdy poskytl pouze část informací (popř. informace, jichž se žadatel nedožadoval) a ke zbytku (obsahu) žádosti se nevyjádřil (tedy nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti). Institut stížnosti na postup při vyřizování informace však nepokrývá pouze výše označené případy nečinnosti“.

[24] Rozhodnutím „o neposkytnutí informací“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je podle jeho názoru také v nyní projednávané věci teprve rozhodnutí podle § 15 odst. 1 informačního zákona o odmítnutí (i částečném) žádosti o poskytnutí informací. Potvrzení postupu povinného subjektu prvního stupně, který požadované informace neposkytl ani nerozhodl o jejich odmítnutí, nadřízeným orgánem, srovnává předkládající senát se situací, v níž nadřízený správní orgán usnesením dle § 80 odst. 6 správního řádu nevyhoví žádosti účastníka řízení o ochranu před nečinností správního orgánu prvního stupně nebo nadřízený správce daně odloží podnět osoby zúčastněné na správě daní dle § 38 odst. 4 daňového řádu. Uvedené postupy nadřízeného správního orgánu či nadřízeného správce daně nejsou rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Bezvýsledné vyčerpání těchto prostředků ochrany je však nezbytnou podmínkou k podání nečinnostní žaloby.

[25] Předkládající senát proto postoupil rozšířenému senátu k posouzení otázky tohoto znění: *Je rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona rozhodnutím, proti němuž se lze bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., anebo v případě negativního vyřízení této stížnosti je třeba podat nečinnostní žalobu dle § 79 a násl. s. ř. s.?* Dle jeho názoru rozhodovací praxe není v dané otázce jednotná a zároveň se předkládající senát hodlá přímo odchýlit od právního závěru již vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu. Posouzení sporné právní otázky je pro kasační řízení, které předkládající senát vede, podstatné.

III. Pravomoc rozšířeného senátu

[26] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[27] V usnesení, kterým předkládající senát postoupil věc rozšířenému senátu, je nastolena sporná právní otázka týkající se povahy „rozhodnutí“ o stížnosti dle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona, přičemž se zmíněný senát chce odchýlit od právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, č. j. 1 As 39/2016 – 35, kterým bylo rozhodnutí o stížnosti posouzeno jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Předkládající senát, shodně se čtvrtým senátem (srov. rozsudek ze dne 6. 4. 2017, č. j. 4 As 12/2017-21) zastává názor, že proti výsledku postupu nadřízeného orgánu dle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona může být poskytnuta soudní ochrana toliko v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti povinného subjektu. Rozšířený senát analýzou právní podstaty předložené sporné otázky ji upřesnil (viz bod 1 tohoto odůvodnění), nicméně vůle předkládajícího senátu odchýlit se od výše identifikované předchozí judikatury je nesporná.

[28] Pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy v projednávané věci dána.

IV. Právní posouzení rozšířeným senátem

IV. A Podstata práva na informace a účinné prostředky jeho ochrany

[29] Právo na informace představuje jednu z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě. Dává občanům možnost kontrolovat fungování veřejné moci, což představuje jeden ze základních atributů demokratického státu. Nejen reálné poskytování informací, „ale již pouhý právní stav umožňující v zásadě komukoliv, aby získal informace o činnosti orgánů veřejné správy, vede ke 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 ke poklesu ztotožňování se veřejnosti s politickým systémem, k izolacionismu a postupné rezignaci na veřejné dění.“ (KORBEL, F. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004, s. 48).

[30] Jako takové se tedy právo na informace stává nejen zárukou zákonnosti, ale zároveň i prostředkem ochrany ústavnosti, neboť slouží k naplňování ústavního příkazu čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého má státní moc sloužit všem občanům a může být uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jinými slovy, právo na svobodný přístup k informacím je jedním z prostředků, kterým je možné kontrolovat, zda platí ústavní východisko, že stát je tu pro občany, nikoliv občané pro stát (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14).

[31] V době, která se často nazývá informačním věkem, je naplnění ústavního práva na informace, které mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy a další právní subjekty, které na základě zákona rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, klíčovým prvkem vztahu mezi státem a občanem (blíže srov. důvodovou zprávu k senátnímu návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím, tisk č. 16, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, III. volební období 1998-2002, Obecná část, str. 20, digitální repozitář, www.psp.cz).

[32] Základní práva, včetně práva na informace, jsou pod ochranou soudní moci; podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může stanoveným způsobem domáhat svého práva u soudu. Každý, kdo vznese hájitelné tvrzení, že jeho právo bylo porušeno, musí mít účinné prostředky nápravy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14). Má-li být ochrana práv, ať již základních či veřejných subjektivních, úplná, musí právní řád poskytovat účinné právní prostředky nápravy pro případ, že dojde k zásahu do těchto práv. Především musí existovat účinný a přístupný postup, jímž se dotčená osoba může domoci svých práv.

[33] Ve správním právu je zpravidla řízení před správními orgány těžištěm pro vzájemný dialog a vyřešení vzájemného vztahu jednotlivce a veřejné správy (státu). Úloha správního soudu je primárně přezkumná (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1 Azs 91/2016 - 27, nebo ze dne 28. 4. 2017, č. j. 7 Azs 37/2017 - 19). S tímto přímo souvisí i zásada subsidiarity (správního soudnictví vůči veřejné správě).

[34] Soudní ochrana je tedy subsidiární tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním (nečinností) veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. To má svůj smysl. Veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv soudní přezkum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastanou, orgány k tomu kompetentními (tak zvané „v první linii“), které na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě. Nejen to. Subsidiarita je i vyjádřením dělby moci, vzájemných brzd a protivah. Žádná z mocí nemůže dominovat, aniž by existoval prostředek k eliminaci její nepřipustné expanze (brzda) či účinné ochrany (protiváha), jehož použití se může domáhat zákonným způsobem ten, kdo tvrdí, že bylo zasaženo (různými formami a způsoby) do jeho veřejných subjektivních práv. Soudní ochrana v tomto smyslu nastupuje tehdy a tam, kde tyto prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale jejich použitím nedošlo ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální.

[35] Aby prostředky ochrany práva na informace zajistily ochranu dostatečně efektivně, měly by si jít vzájemně vstříc s prostředky soudní ochrany. Jednotlivci navíc musí být vždy zřejmé, které prostředky ochrany před správním orgánem musí vyčerpat (zda vůbec), a neuspěje-li s nimi,

kterou ze žalob či návrhů dle s. ř. s. posléze podat. V opačném případě ochrana jednotlivce selhává.

IV. B Nečinnostní žaloba dle § 79 s. ř. s.

[36] Neexistence soudní ochrany před nečinností veřejné správy v obecném (správním) soudnictví byla uvedena na prvním místě seznamu ústavněprávních deficitů předchozí procesní úpravy správního soudnictví, pro které Ústavní soud nálezem č. 276/2001 Sb. ze dne 27. 6. 2001 zrušil část pátou zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

[37] „Nová“ procesní úprava řízení před správními soudy v § 79 odst. 1 již stanoví, že [t]en, kdo bezvýsledně vyčerpал 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.

[38] Rozšířený senát v usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 – 278, č. 3071/2014 Sb. NSS, k výkladu § 79 odst. 1 s. ř. s. uzavřel, že „toto ustanovení upravuje jednu z podmínek řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Hypotézu právní normy lze spatřovat 1) v (tvrzené) nečinnosti správního orgánu a 2) v povinnosti vyčerpал prostředky ochrany proti této nečinnosti, které musí být a) obecně stanoveny procesním předpisem upravujícím řízení před daným správním orgánem a které musí být zároveň b) v konkrétním případě bezvýsledné. Teprve poté může nastoupit dispozice právní normy, totiž možnost domáhat se žalobou u soudu, aby uložil správnímu orgánu povinnost vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení.“

[39] Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se tak může ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

[40] Dle komentářové literatury (důraz přidán) „[k] bezvýslednému vyčerpání prostředků k ochraně před nečinností pak dojde v zásadě ve třech případech. Za prvé pokud nadřízený správní orgán v zákonné lhůtě sám nekoná, je možno podat přímo žalobu ke správnímu soudu ve vztahu k nečinnosti podřízeného správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. 9 As 76/2007). Žalobou se však nelze domáhat toho, aby nadřízený správní orgán učinil opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 6 SpŘ, nýbrž pouze vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení – rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 5 Ans 2/2010. Za druhé pokud nadřízený správní orgán sice koná ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a), c), d) SpŘ, avšak podřízený nečinný správní orgán dále setrvává v nečinnosti a nerespektuje nadřízeným správním orgánem stanovené lhůty. V tomto případě již není nutné se opětovně obracet na nadřízený správní orgán a lze přímo podat žalobu ke správnímu soudu. Konečně za bezvýsledné vyčerpání prostředku ochrany před nečinností je třeba považovat i situaci, kdy nadřízený správní orgán žádost účastníka řízení usnesením zamítne podle § 80 odst. 6 SpŘ (usnesení KS v Plzni ze dne 20. 10. 2006, sp. zn. 57 Ca 61/2006)“ (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). K obdobnému závěru ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 127/2015 – 24.

[41] Nečinnostní žaloba slouží k posouzení tvrzené nečinnosti. V usnesení ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003 - 9, č. 19/2003 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[p]okud žaloba tvrdí, že správní orgán je nečinný a domáhá se, aby správnímu orgánu byla uložena povinnost vydat rozhodnutí, je z toho třeba vycházet, i když by povinnost k činnosti objektivně neexistovala. Tato skutečnost má význam při věcném posuzování žaloby, nikoli při rozhodování o procesních otázkách.“ Názor nadřízeného orgánu o tom, že nečinnost pominula či zde vůbec nebyla, nemá vliv na určení pasivní legitimace žalobce

v řízení podle § 79 s. ř. s. Správnost tvrzení žalobce se vyjeví až v rámci posouzení důvodnosti žaloby.

IV. C Stížnost dle § 16a informačního zákona

[42] Mezi základní zásady činnosti orgánů veřejné správy patří i zásada rychlosti, tzn. postupování (vyřizování věcí) správního orgánu bez zbytečných průtahů. Tato zásada je ve věcech uplatňování práva na informace stěžejní (srov. část IV. A rozhodnutí výše). Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené (není-li zákonná lhůta stanovena), použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně proti nečinnosti. Je tedy zřejmé, že postupovat bez průtahů je principem ovládajícím veškerou činnost veřejné správy a úkolem každého správního orgánu.

[43] Dle § 16a odst. 1 informačního zákona *[s]tížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen "stížnost") 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 vyšší úbrady sdělené podle § 17 odst. 3 nebo s vyšší odměny podle § 14a odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací.

[44] Dle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona „[n]adřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. a), b) nebo c) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že

a) postup povinného subjektu potvrdí.

[45] Dle důvodové zprávy novelizačního zákona (srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu novely zákona o svobodném přístupu k informacím, tisk č. 991, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, IV. volební období 2002 - 2006, Zvláštní část, str. 33, digitální repozitář, www.psp.cz) je stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (důraz přidán) „*nový institut, který vznikl jednak v souvislosti s odstraněním institutu fikce rozhodnutí, tedy k pokrytí případů, kdy povinný subjekt vůbec v zákonné lhůtě na podanou žádost nereagoval či kdy poskytl pouze část informací (popř. informace, jichž se žadatel nedožadoval) a ke zbytku (obsahu) žádosti se nevyjádřil (tedy nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti).*

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...“

[46] Z výše uvedeného je patrné, 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 (srov. 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. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 896.). Stížností dle § 16a odst. 1 písm. c) informačního zákona se žadatel o informaci domáhá odstranění nečinnosti v části jeho žádosti. Proti případnému rozhodnutí o odmítnutí ve zbývajících

části žádosti může žadatel podat odvolání dle § 16 informačního zákona. Stížnosti 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 orgánu).

[47] Ke zbývajícím důvodům pro podání stížnosti dle § 16a odst. 1 informačního zákona se zákonodárce v důvodové zprávě takto výslovně nevyjádřil; jejich povahu a volbu správního žalobního typu však rozšířený senát v nyní projednávané věci nemůže posoudit (tyto otázky přesahují předmět řízení).

IV. D Povaha potvrzení postupu povinného subjektu při vyřizování stížnosti dle § 16a odst. 6 písm. a) ve spojení s § 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona

[48] V řízení dle § 16a informačního zákona se prostřednictvím stížnostních důvodů stanovených v odst. 1 písm. b) a c) lze domáhat vyřízení žádosti. Povinný subjekt v rámci autoremedury dle § 16a odst. 5 může sám vyhovět stížnosti. Komentářová literatura k této možnosti upozorňuje na skutečnost, že „[s]tížovatel zpravidla nebude požadovat vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, ale poskytnutí všech jím požadovaných informací, takže v tomto směru si lze jen obtížně představit situaci, kdy bude možno stížnosti zcela vyhovět vydáním rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Proto je třeba § 16a odst. 5 vnímat tak, že vyhověním stížnosti zcela se rozumí vyčerpání celého obsahu stížnosti nikoli co do žadatelem požadovaného způsobu vyřízení (poskytnutí informací), ale co do rozsahu požadovaných informací, jinak by tato zákonná možnost zjevně postrádala smysl.“ (srov. citaci v bodu [46]). Nevyhoví-li povinný subjekt žádosti v rámci autoremedury, může nadřízený orgán dle § 16a odst. 6 informačního zákona jeho postup potvrdit, přikázat povinnému subjektu žádost ve stanovené lhůtě vyřídit nebo věc převzít a informaci sám poskytnout nebo vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti (dané se neuplatní vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti).

[49] Vyhověním žádosti v rámci autoremedury se rozumí buď poskytnutí informace, nebo vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, tedy vyčerpání celého obsahu žádosti některým z těchto způsobů. Právě těmito úkony správního orgánu se zasahuje do právní sféry jednotlivce žádajícího o informace. 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.

[50] Právní sféra jednotlivce není dotčena potvrzením postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona [v rámci stížnostních důvodů dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) téhož zákona]. Nadřízený orgán toliko konstatuje, že souhlasí s postupem povinného subjektu, přičemž svým závěrem nemůže ovlivnit veřejná subjektivní práva, neboť jím nerozhodl o žádosti či její části, jejíž vyřízení se žádá (nerozhodl o meritu věci). Uváděné stížnostní důvody [§ 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona] směřují přímo proti nečinnosti povinného subjektu, přičemž základem nečinnosti není rozhodnutí ve věci samé, ale právě jeho absence.

[51] Dané potvrzují i závěry judikatury (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Ans 2/2010 – 127, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 Ans 5/2009 – 113, či ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 127/2015 – 24), která se ustálila na závěru, že usnesení dle § 80 odst. 6 správního řádu, kterým správní orgán nevyhovuje žádosti účastníka, není rozhodnutím o věci ve smyslu § 65 s. ř. s. Ochrana proti nečinnosti dle § 80 správního řádu se přitom použije u opatření proti nečinnosti dle informačního zákona subsidiárně (srov. § 20 odst. 4 informačního zákona). Obdobné judikатурní závěry se vytvořily i ve vztahu k odložení podnětu dle § 38 odst. 4 daňového řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 3 Afs 72/2015 – 51). Odložení podnětu podle daňového řádu a nevyhovění žádosti podle správního řádu jsou fakticky (svými účinky a povahou) rovněž potvrzením postupu správního

orgánu prvního stupně dle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona ke stížnosti podané podle § 16a odst. 1 písm. b) a c) téhož zákona, přičemž se proti nim neuplatní žaloba proti rozhodnutí, ale soudní ochrana může být poskytnuta v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti povinného subjektu.

[52] Princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu zdůrazňuje systémový pohled na právo. Jestliže se tento interpretační přístup v judikatuře uplatnil dokonce mezi soukromým a veřejným právem, tím spíše je třeba jej prosazovat v procesních úpravách práva veřejného. Nacházejí-li se mezi nimi dílčí odlišnosti v úpravách obdobných institutů, je na ně třeba nahlížet jednotným pohledem, nemají-li skutečně racionální základ pro odlišné používání. Rozhodujícím kritériem musí být nikoli dosavadní „zažitá“ praxe orgánů veřejné správy, nýbrž právní jistota jejích adresátů, že prostředky, které jim zákon poskytl k ochraně práv, mohou zásadně ve srovnatelných situacích používat obdobně s jistotou, že orgány veřejné správy budou obdobně reagovat a v případě nezjednáni nápravy uvnitř veřejné správy bude zachována za obdobných podmínek cesta k soudní ochraně. Úprava vyřizování stížnosti ve zkoumaném ustanovení nepodává dostatečně racionální důvody (ať již svým jazykovým zněním či smyslem a účelem) pro odlišný interpretační přístup k soudnímu přezkumu prostředků proti nečinnosti dle správního řádu, daňového řádu a informačního zákona.

[53] O tom, že potvrzení postupu povinného subjektu zákonodárce nezamýšlel koncipovat jako rozhodnutí, které je způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv žadatele, svědčí i samotná formulace § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona. Zákonodárce totiž v případě, kdy se zasahuje do veřejných subjektivních práv (rozhoduje se o meritů věci), stanoví pravidlo zohledňující nezávislost výkonu samosprávy [srov. § 16a odst. 6 písm. c) za středníkem informačního zákona].

[54] Předkládající senát mezi jinými poukázal na skutečnost, že § 68 písm. a) s. ř. s. předpokládá vyčerpání řádných opravných prostředků. Řádným opravným prostředkem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. se dle komentářové literatury rozumí „*opravný prostředek směřující proti nepravomocnému správnímu rozhodnutí* [který je plně v rukou účastníka řízení]. *Takovými opravnými prostředky jsou např. odvolání (§ 81 až 93 SpŘ, § 109 až 116 DŘ), rozklad (§ 152 SpŘ, § 108 odst. 2 DŘ) nebo námitky (§ 88 ScZabPřs).* Vyčerpáním řádného opravného prostředku je pak třeba chápat vyčkání konečného rozhodnutí o podaném opravném prostředku.“ (ŠURÁNEK, P. § 68 [Nepřípustnost žaloby]. In: JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 536). Obdobný výklad podává i autorský kolektiv pod vedením Šimíčka a Potěšila (viz komentář k § 68 [Nepřípustnost žaloby]. ŠIMÍČEK, V., POTĚŠIL, L. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. s. 592); tento uvádí, že pojem řádné opravné prostředky „*[z]ahrnuje opravné prostředky, které se podávají proti rozhodnutím správních orgánů, která dosud nenabyla právní moci.*“ Stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) informačního zákona však dopadají na situace, v nichž rozhodnutí ve věci chybí – řádný opravný prostředek tak není vůči čemu podat. Rozhodnutím nadřízeného orgánu se dle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona toliko potvrzuje toliko postup (nikoliv rozhodnutí povinného orgánu).

[55] Podpůrně lze upozornit i na skutečnost, že v informačním zákoně se jako negativní rozhodnutí ve věci samé (o žádosti), proti kterému zákona připouští odvolání, výslovně označuje toliko rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 odst. 1, § 16 odst. 1 informačního zákona).

[56] V usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, rozšířený senát charakterizoval vztah mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. a nečinnostní žalobou dle § 79 s. ř. s. následovně: „*Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě*

proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotčený akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.“

[57] Jednotlivec se tak stížností dle § 16a odst. 1 písm. b) či c) informačního zákona může domáhat vyřízení celého obsahu žádosti o informace. Bezvýsledným vyčerpáním prostředků ochrany proti nečinnosti (nedojde k rozhodnutí ve věci samé – odmítnutí či odložení žádosti, případně její části, či poskytnutí informace – tedy vyřízení celého obsahu žádosti) budou splněny podmínky pro podání žaloby dle § 79 s. ř. s. Žalobce se v řízení před soudem může domáhat vydání rozhodnutí ve věci (obdobně jako v řízení před správním orgánem). Shledá-li soud žalobu důvodnou, nařídí povinnému subjektu, aby o žádosti rozhodl. Řízení před soudem bude probíhat v přednostním režimu dle § 56 odst. 3 s. ř. s. Vůči případnému negativnímu rozhodnutí o žádosti (rozhodnutí o odmítnutí žádosti) lze následně brojit odvoláním dle § 16 informačního zákona a následně i žalobou dle § 65 s. ř. s. Soud pak může v navazujícím řízení využít § 16 odst. 4 informačního zákona a přikázat informaci poskytnout (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35, ve věci *procesního ping-pongu*).

[58] Rozšířený senát si uvědomuje, že ačkoli nastíněné řešení respektuje odlišnosti mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a nečinnostní žalobou, jakož i znění a systematiku informačního zákona, přesto není v podmínkách informačního zákona řešením ideálním. Základem práva na svobodný přístup k informacím je totiž jejich poskytování v reálném čase, čemuž případný dvojitý soudní přezkum (nejprve nečinnosti povinného subjektu a později samotného rozhodnutí ve věci), brání. Zákon však nenabízí vhodnou alternativu, kterou by bylo možné řízení o žádosti, bez porušení zásady subsidiarity, jakkoliv urychlit.

V. Shnutí a závěr

[59] Potvrzení postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím vydané na základě stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona, není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace (ve věci); žadatel o informaci se může bránit vůči povinnému subjektu nečinnostní žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

[60] Rozšířený senát posoudil předloženou spornou právní otázku. Rozhodl toliko o ní a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací desátému senátu, který rozhodne o kasační stížnosti stěžovatele v souladu s vysloveným právním názorem. Věc vrací desátému senátu a nikoliv předkládajícímu pátému senátu proto, že soudce zpravodaj Ondřej Mrákota, který byl původně členem pátého senátu, se v mezidobí stal členem desátého senátu, a tento senát je povolán rozhodnout dosud neprojednané věci, v nichž byl jmenovaný soudce zpravodajem (viz 4. změna Rozvrhu práce Nejvyššího správního soudu pro rok 2018 ze dne 29. 8. 2018, konkrétně body 13 a 14; dostupná na www.nssoud.cz v organizačních dokumentech).

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

V Brně dne 20. listopadu 2018

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu