



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Jany Jedličkové a JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D., v právní věci žalobce **Mgr. M. Š.**, proti žalovanému **Kanceláři veřejného ochránce práv**, se sídlem Brno, Údolní 39, za účasti osoby zúčastněné na řízení **JUDr. P. V.**, veřejného ochránce práv, o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Kanceláře veřejného ochránce práv, ze dne 19.11.2009, č. j. PDCJ 3154/2009, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení částku ve výši 2.000,- Kč, do 30-ti dnů od právní moci rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou ze dne 1. 1. 2010, následně doplněnou písemným podáním ze dne 25. 1. 2010, domáhal vydání rozsudku, který by bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2009, č. j. PDCJ 3154/2009, jemu předcházející rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2009, č. j. PDCJ 2830/2009, věc mu byla vrácena k dalšímu řízení a žalovaný zavázán k povinnosti nahradit žalobci náklady řízení. Svou obsáhlou žalobu odůvodnil tím, že napadená rozhodnutí považuje za nezákonná, neboť dle jeho názoru nemohou obstát ani po stránce procesněprávní ani po stránce hmotněprávní. V rámci procesněprávních námitek nejprve namítl, že o odmítnutí žádosti o informace a o odvolání rozhodovala jak v prvním, tak ve druhém stupni tatáž úřední osoba – vedoucí žalovaného Mgr. F. G.. O odvolání tak v rozporu s ustanovením § 16 odst. 2 a 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) nerozhodl nadřízený orgán, ale orgán totožný s orgánem, který rozhodoval v prvním stupni. Dále namítl, že prvostupňové rozhodnutí ze dne 20. 10. 2009, bylo vyhotoveno pouze ve formě sdělení bez toho, aniž by obsahovalo formální a obsahové náležitosti rozhodnutí stanovené zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), který na rozhodování o odepření informací dopadá v rozsahu vymezeném v ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Prvostupňové rozhodnutí ve formě sdělení ze dne 20. 10. 2009 není rozčleněno na výrok a odůvodnění, poučení schází úplně. Poté namítl, že prvostupňové rozhodnutí mu nebylo v rozporu s ustanovením § 72 odst. 1 správního řádu doručeno do vlastních rukou a v rozporu s ustanovením § 19 odst. 6 správního řádu nebyl připojen žádný doklad, na kterém by žalobce stvrdil jeho převzetí. Ve vztahu k druhostupňovému rozhodnutí žalobce zejména namítl, že v rozporu s ustanovením § 90 odst. 5 správního řádu bylo rozhodnuto pouze o potvrzení rozhodnutí, zatímco výrok o zamítnutí odvolání schází. Dále namítl, že druhostupňové rozhodnutí ze dne 19. 11. 2009 nevyhovuje požadavku ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu, neboť výroková část neobsahuje ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno a rovněž označení účastníků podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu. Dále namítl, že odůvodnění druhostupňové rozhodnutí postrádá reakci na odvolací námitku týkající se formálních nedostatků prvostupňového rozhodnutí, čímž se odvolací orgán nevypořádal se všemi důvody odvolání. Žalobce současně namítl, že odvolání podal dne 5. 11. 2009, tudíž zákonná lhůta k vydání rozhodnutí o odvolání podle ustanovení § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím skončila v pátek dne 20. 11. 2009. Rozhodnutí o odvolání, ač datované dne 19. 11. 2009, však bylo odevzdáno k doručení České poště, s. p., až dne 23. 11. 2009, tj. tři dny po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání. Zákonem předepsaný údaj „Vypraveno dne:“ není vyznačen na rozhodnutí ani na poštovní zásilce. Rovněž ve vztahu k druhostupňovému rozhodnutí žalobce namítl, že mu nebylo doručeno do vlastních rukou a nebyl připojen žádný doklad, na kterém by stvrdil jeho převzetí. Rovněž namítl, že v rozporu s ustanovením § 68 odst. 1 a 5 správního řádu, druhostupňové rozhodnutí neobsahuje zákonné poučení o nepřípustnosti odvolání, namísto toho uvádí nepovinné poučení o správní žalobě. V rámci hmotněprávních námitek žalobce zejména namítl, že zatímco ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“) ukládá veřejnému ochránci práv povinnost mlčenlivosti o

skutečnostech, o kterých se dozvěděl při výkonu funkce (tedy o skutečnostech tvořících převážně vstupní informace), naopak ustanovení § 23 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv mu ukládá soustavně poskytovat informace veřejnosti o své činnosti a poznatcích, které z jeho strany vyplynuly, včetně zveřejňování vybraných zpráv o ukončených šetřeních v jednotlivých věcech (tedy o skutečnostech tvořících převážně výstupní informace). Poskytnutí žádaných informací, které jsou dle názoru žalobce informacemi výstupními, se vztahují k působnosti a činnosti veřejného ochránce práv (vymezené v ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv), tudíž ustanovení § 7 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv ani ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nebrání. Pokud by měl platit žalovaným extenzivně pojmávaný výklad povinnosti mlčenlivosti podle ustanovení § 7 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, bylo by tím právo na informace, jemuž odpovídá povinnost subjektů uvedených v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, zcela popřeno a toto právo, které je právem základním, by se stalo pouze iluzorním. Právo na informace je právem základním, zaručeným nejenom článkem 17 Listiny základních práv a svobod, ale také článkem 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Omezit právo na informace lze tudíž za současného splnění dvou podmínek: je-li tak stanoveno zákonem (podmínka formální) a jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti (podmínka materiální). Obě tyto podmínky musejí být splněny současně. Žádná z těchto podmínek v této věci však splněna není a proto k omezení (odepření) práva na informace došlo neoprávněně. Žalobce navrhl, aby rozhodnutí vydaná v obou stupních, z nichž mu žádné nebylo řádným a zákonu odpovídajícím způsobem doručeno a která se dostala do jeho dispozice prostřednictvím třetí osoby, byla zrušena pro nezákonnost a vady řízení.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby byla soudem jako nedůvodná zamítnuta. Zdůraznil, že při vydávání obou napadených rozhodnutí bylo z jeho strany procesně postupováno v souladu se zněním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007 – 52, dostupného in: www.nssoud.cz. Nejprve ve vztahu k uplatněným procesněprávním námitkám žalovaný uvedl, že pokud jde o žalobcem tvrzené porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení, považuje tuto námitku, vzhledem k zákonnému a funkčnímu vztahu veřejného ochránce práv a jeho kanceláře, za nepřipadnou. Právě proto, aby tato námitka nebyla žadatelem o informace uplatňována, vyvolal vedoucí kanceláře veřejného ochránce práv v řízení o odvolání jednání s veřejným ochráncem práv, na kterém bylo předmětné odvolání projednáno v obecné i konkrétní rovině. Námitku žalobce, že prvostupňové rozhodnutí (sdělení) ze dne 20. 10. 2009 postrádalo základní náležitosti správních rozhodnutí definovaných správním řádem (výrok, odůvodnění, poučení), žalovaný uznal. Důvodem podání stručného a neformálního sdělení byla především snaha komunikovat s žalobcem co nejrychleji. Námitky žalobce, že prvostupňové rozhodnutí ze dne 20. 10. 2009 i rozhodnutí o odvolání ze dne 19. 11. 2009 nebylo žalobci doručeno do vlastních rukou, stejně jako námitku, že rozhodnutí o odvolání bylo doručeno 3 dny po vypršení 15-ti denní zákonné lhůty, žalovaný uznal. V tomto směru současně do budoucna sjednal nápravu. K námitce žalobce, že v textu

poučení rozhodnutí o odvolání ze dne 19. 11. 2009 nebylo zcela přesně v souladu se správním řádem uvedeno poučení o nepřípustnosti odvolání, ale namísto toho bylo žalobci poskytnuto poučení o možnosti podání žaloby proti rozhodnutí ve správním soudnictví do dvou měsíců od jeho doručení, žalovaný uvedl, že dle jeho názoru se jedná o jednání sice správním řádem výslovně neaprobované, ovšem ve svém důsledku jistě vedoucí k větší informovanosti a tedy i k dodržení jednoho ze základních principů dobré správy. K uplatněným hmotněprávním námitkám žalovaný zejména uvedl, že žalobce v době rozhodování o poskytnutí požadovaných písemností nebyl a i nadále není ve vztahu k provedenému šetření veřejného ochránce práv, které bylo evidováno ve spise sp. zn. 81/2003/VOP/DU, ani v pozici stěžovatele, ani v pozici zástupce šetřeného úřadu či instituce. Nebyl a není osobou či úřadem, kteří jsou o jednotlivých krocích a úkonech v průběhu šetření, včetně zasílání zpráv o průběhu šetření či závěrečných stanovisek, informováni v souladu s ustanoveními § 14 až 20 zákona o veřejném ochránci práv. O obsahu žalobcem uváděného „pravomocného rozhodnutí Městského soudu v Praze o žalobě poškozených občanů“ a jeho případných důsledcích vůči konkrétním osobám či institucím, nebylo ani v době rozhodování o odmítnutí žádosti, ani v době podání tohoto vyjádření veřejnému ochránci práv ani žalovanému nic známo. Specifikaci konkrétních osob (Mgr. J. S. a T. S.), z jejichž podnětu bylo šetření veřejného ochránce práv v roce 2003 zahájeno, stejně jako přesnější specifikace spisové značky soudního sporu před Městským soudem v Praze (sp. zn. 34 C 155/2004), před níž byly údajně požadované písemnosti jedním z důkazních prostředků, uvedl žalobce poprvé až v textu své žaloby. Podle názoru žalovaného však ani obsah tohoto rozhodnutí Městského soudu v Praze, případné právní následky pro jednotlivé strany tohoto soudního sporu či vztah k osobám či institucím dotčeným šetřením veřejného ochránce práv evidovaným ve sp. zn. 81/2003/VOP/DU, nemohou být automatickým důvodem pro porušení mlčenlivosti veřejného ochránce práv a zaměstnanců jeho kanceláře. Podle názoru žalovaného v každém konkrétním případě musí být respektována práva osob, které se na veřejného ochránce obrátily, nezveřejňovat bez jejich vědomí či souhlasu informace týkající se průběhu či výsledku šetření jejich záležitostí s důvěrou předaných k prošetření veřejnému ochránci práv. Podle ustanovení § 23 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv tento soustavně seznamuje veřejnost se svou činností a poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly. Činí tak mnoha způsoby, především v podobě pravidelných souhrnných a čtvrtletních zpráv adresovaných vybraným institucím podle zákona a zveřejňovaných na webových stránkách www.ochrance.cz, pořádáním pravidelných tiskových konferencí, zveřejňováním zásadních stanovisek vyplývajících z jeho činnosti, zveřejňováním vybraných (nikoli tedy všech) zpráv o ukončených šetřeních v jednotlivých věcech apod. Veřejný ochránce práv resp. žalovaný v tomto a v podobných případech musí vždy velmi pečlivě vážit na jedné straně nesporné právo veřejnosti dožadovat se a získávat úplné informace o jejich zákonem předepsané činnosti, na druhé straně však musí velmi bedlivě dbát o ochranu práv osob, které se na ně obrátily, na jejich soukromí příp. na ochranu jejich dobrého jména a nezveřejňovat jejich kauzy bez jejich výslovného souhlasu, což byl i případ neposkytnutí požadovaných písemností žalobci.

V následné replice žalobce zdůraznil, že na podané žalobě v plném rozsahu trvá a navrhuje zrušení rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí, pro nezákonnost a vady řízení.

Z podnětu žalovaného pak veřejný ochránce práv soudu oznámil, že v řízení bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. V předloženém písemném vyjádření k věci samé zejména zdůraznil, že vůči veřejnosti plní svou informační povinnost podle ustanovení §§ 20 a 23 zákona o veřejném ochránci práv, a to dle svého uvážení a v souladu s kautelami svého slibu (na svou čest a v souladu se svým svědomím - § 4 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv). Veřejnost však již může obtížně mít právo získávat přístup k veškerým výstupům veřejného ochránce práv. Prakticky každý případ, který veřejný ochránce práv řeší v rámci své působnosti (§ 1 zákona o veřejném ochránci práv) totiž je mj. osobním příběhem stěžovatelů, do něhož veřejnosti v zásadě nic není. Dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je veřejný ochránce povinen působit k ochraně osob. Je potom na jeho uvážení, zda by poskytnutí informace nebylo v rozporu s touto povinností a s oprávněnými zájmy stěžovatelů. V tomto směru především upozornil na právo na ochranu osobnosti zaručenou článkem 10 Listiny základních práv a svobod. Jinou skupinu případů bude určitě představovat situace, kdy se určitá osoba obrátí na ochránce s plnou mocí, kterou jí stěžovatelé udělí. O tento případ se však zde nejedná. O poskytnutí informací žádá osoba, která ke stěžovatelům žádný vztah nemá (alespoň to veřejnému ochránci práv není známo). Žalobce zcela pomíjí otázku střetu základních práv a svobod, která jsou zde ve hře. Je sice pravdou, že žalobce má ústavně zaručené právo na informace (článek 17 Listiny základních práv a svobod), nicméně toto právo je v kolizi s právem na ochranu osobnosti (články 7 a 10 Listiny základních práv a svobod). Ke střetu těchto práv Ústavní soud již ve svém nálezu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97, uvedl: „*Při střetu práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv stojících na stejné úrovni, je především věcí obecných soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého případu zvážily, zda jednomu právu nebyla bezdůvodně dána přednost před právem druhým.*“ Při střetu základních práv a svobod je třeba navíc vzít do úvahy i test proporcionality. Cíle, který žalobce sleduje, lze dosáhnout v situaci, kdy se jeho žádost bude vztahovat pouze na obecné informace týkající se závěrů šetření a předmětu šetření. Takové informace není důvod neposkytnout a žalobci je dobře známo, že jsou umístěny na webových stránkách veřejného ochránce práv (<http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/stanoviska-police/>). Osoba zúčastněná na řízení uzavřela, že pokud odhlédne od roviny ústavněprávní, má za to, že žalobci byly v rámci jeho žádosti poskytnuty všechny zpřístupnitelné informace (§ 12 zákona o svobodném přístupu k informacím) tím, že mu vedoucí Kanceláře veřejného ochránce práv dne 20. 10. 2009 sdělil, že požadované dokumenty, umístěné na webových stránkách, jsou autentické. V části žádosti týkající se poskytnutí průběžné zprávy o šetření a návazného závěrečného stanoviska v konkrétní věci stěžovatelů, evidovaných pod sp. zn. 81/2003/VOP/DU, by však osoba zúčastněná na řízení považovala ze nedůvodné upřednostnění práva na informace před právem na ochranu osobnosti. Z uvedených důvodů se připojila k návrhu žalovaného týkajícího se zamítnutí žaloby.

Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. Nao 3/2011 – 106, bylo rozhodnuto o žalobcem vznesené námitce podjatosti tak, že soudkyně Krajského soudu v Brně JUDr. Jarmila Ďásková byla vyloučena z projednání a rozhodování v právní věci vedené Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 31 A 2/2010. Toto usnesení nabylo právní moci dne 8. 4. 2011.

Z obsahu správního spisu předloženého žalovaným vyplynuly následující, ve věci relevantní a mezi účastníky zcela nesporné skutečnosti.

Na původně tři samostatné žádosti žalobce o poskytnutí informací podle ustanovení § 13 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ze dne 19. 10. 2009 reagoval vedoucí žalovaného neformálním sdělením ze dne 20. 10. 2009, č. j. PDCJ 2830/2009. Žalobci odpověděl, že poskytnutí obsahu zprávy o průběhu šetření a závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv ve věci sp. zn. 81/200/VOP/DU není možné. Brání tomu především ustanovení § 7 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, podle něhož je ochránce práv povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se dozvěděl při výkonu funkce s tím, že stejnou povinnost mají i zaměstnanci žalovaného. Dále odpověděl, že zprávu veřejného ochránce práv ze dne 29. 8. 2007 o šetření ve věci postupu Policie ČR při odběru biologických vzorků odsouzeným a obviněným, která byla uveřejněna na www.ochrance.cz/stanoviska.php, může žalobce považovat za autentickou. Rovněž závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 31. 1. 2008 o šetření ve věci postupu Policie ČR při odběru biologických vzorků odsouzeným a obviněným, která byla uveřejněna na www.ochrance.cz/stanoviska.php, může považovat za autentickou. Doklad o způsobu doručení tohoto sdělení se ve spisu nenachází.

O odvolání žalobce ze dne 5. 11. 2009, v němž mj. namítal formální i obsahové nedostatky napadeného sdělení, rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 11. 2009, č. j. PDCJ 3154/2009, kterým rozhodnutí (sdělení) žalovaného ze dne 20. 10. 2009, č. j. PDCJ 2830/2009, kterým byla odmítnuta žádost o informaci poskytnutím obsahu zprávy o průběhu šetření a obsahu závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv ve věci sp. zn. 81/2003/VOP/DU, podaná žalobcem, potvrdil. Rozhodnutí o odvolání bylo žalobci doručováno jako příloha sdělení žalovaného ze dne 19. 11. 2009, č. j. PDCJ 3155/2009, společně s dalšími dvěmi přílohami, a to zprávou veřejného ochránce práv ze dne 29. 8. 2007 o šetření ve věci postupu Policie ČR při odběru biologických vzorků odsouzeným a obviněným a závěrečným stanoviskem veřejného ochránce práv ze dne 31. 1. 2008 o šetření ve věci postupu Policie ČR při odběru biologických vzorků odsouzeným a obviněným. Doklad o způsobu doručení tohoto sdělení se ve spisu nenachází.

Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), jde o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, vázán rozsahem a důvody, které žalobce uplatnil v žalobě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze

skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Soud při svém rozhodování vyšel z následujících skutečností, úvah a závěrů:

Úvodní procesní námitku žalobce týkající se porušení dvojinstančnosti správního řízení považuje soud za důvodnou.

Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

Podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (dále jen „rozhodnutí o odmítnutí žádosti“), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.

Podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání.

Podle ustanovení § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání.

Podle ustanovení § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem. Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. Lhůtu nelze prodloužit.

Podle ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle tohoto zákona

- a) pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
 - b) pro odvolací řízení a
 - c) v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení
- ustanovení správního řádu; dále se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178; v ostatním se správní řád nepoužije.

Podle ustanovení § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

V daném případě není pochyb o tom, že veřejný ochránce práv je povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, který má podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace

vztahující se k jeho působnosti. O těchto žádostech však nerozhoduje přímo on, nýbrž je k tomu povolána jeho kancelář, jako servisní organizace. V této souvislosti lze připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007 – 52, publikovaný ve Sb. NSS č. 6/2008, dostupný in: www.nssoud.cz, podle něhož: „*Nejvyšší správní soud má tedy zato, že by o všech žádostech o informace týkajících se jak žalovaného, tak jeho kanceláře, měl rozhodovat pouze jeden subjekt, a to kancelář žalovaného. Tomuto závěru nasvědčuje také to, že řízení o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. je správním řízením, kde se v určitých případech použije správní řád (§ 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.); pro takové řízení se jeví vhodnější právě kancelář žalovaného, která je k vedení správního řízení mnohem lépe vybavena, narozdíl od žalovaného, jakožto monokratického nezávislého orgánu ústavního typu, u něhož se vedení správního řízení snad ani nedá předpokládat a vyžadovat. Posláním žalovaného tak je především plnit svoji hlavní funkci, tedy zajišťovat ochranu práv a oprávněných zájmů osob ve styku s veřejnou správou. Poskytování informací pak lze zařadit mezi činnosti, které pro žalovaného vykonává jeho kancelář, neboť se jedná o úkol nezbytný k zabezpečení činnosti žalovaného ve smyslu § 25 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb. Tak to ostatně podle svých internetových stránek zřejmě zamýšlel i sám žalovaný.*“ Současně však soud zdůrazňuje, že citovaným rozhodnutím byla řešena věc skutkově jiná, týkající se problematiky nahlížení do spisů veřejného ochránce práv.

V projednávané věci je z obsahu správního spisu předloženého žalovaným zřejmé (jak namítá žalobce), že o žádosti o poskytnutí informací, stejně jako o následném odvolání žalobce, rozhodovala tatáž úřední osoba – vedoucí žalovaného. Soud shledal uvedený postup v rozporu s ustanovením § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť je-li žalovaný v souladu s výše citovanou judikaturou servisní organizací veřejného ochránce práv, o žádosti žalobce o poskytnutí informací měl v prvním stupni rozhodnout pověřený pracovník žalovaného a až následně v odvolacím řízení ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, tedy vedoucí žalovaného. Úvodní procesní námitku namítající porušení dvojinstančnosti správního řízení proto soud shledal důvodnou.

Pokud jde o v pořadí druhou procesní námitku, podle níž prvostupňové rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2009 neobsahovalo formální a obsahové náležitosti rozhodnutí podle správního řádu, i této lze přisvědčit.

Předmětné sdělení žalovaného (kterým byla žádost žalobce neformálně odmítnuta) považuje soud za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Pro podporu této argumentace lze odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která pod legislativní zkratku rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podřazuje jakýkoliv úkon (akt) správního orgánu dotýkající se právní sféry žalobce (k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, dostupné in: www.nssoud.cz). Stejně tak lze odkázat na judikaturu Ústavního soudu (k tomu viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, přístupné in: <http://www.nalus.usoud.cz>), z něhož plyne, že při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno „rozhodnutí“ (tj. právní akt

složený - v klasické podobě - z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku), je nutno vycházet z toho, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je tak k němu vždy třeba přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak soud odkazuje i na následnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. na rozsudek ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 Aps 5/2007-53, dostupný in: www.nssoud.cz, ze kterého obdobně vyplývá, že není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv.

Pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti žalobce měl žalovaný podle ustanovení § 20 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím použít ustanovení správního řádu a v souladu s ustanovením § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, měl žádost žalobce rozhodnutím částečně odmítnout.

Podle ustanovení § 68 odst. 1 správního řádu rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

Podle ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.

Podle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Podle ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví.

Podle ustanovení § 68 odst. 5 správního řádu v poučení se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

Podle ustanovení § 69 odst. 1 věta první správního řádu v písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede označení "rozhodnutí" nebo jiné označení stanovené zákonem.

Z výše citovaných ustanovení správního řádu je zřejmé, že prvostupňové rozhodnutí žalovaného postrádalo základní zákonné náležitosti rozhodnutí vydaného ve správním řízení, z hlediska formálního v něm zejména absentuje výroková část, odůvodnění a poučení o možnosti žalobce napadnout rozhodnutí odvoláním a označení „rozhodnutí“. Uvedené vady nelze ospravedlnit ani snahou žalovaného komunikovat s žalobcem co nejrychleji.

Rovněž námitka žalobce, že prvostupňové rozhodnutí mu nebylo v rozporu s ustanovením § 72 odst. 1 správního řádu doručeno do vlastních rukou a v rozporu s ustanovením § 19 odst. 6 správního řádu nebyl připojen žádný doklad, na kterém by žalobce stvrdil jeho převzetí, byla soudem shledána důvodnou.

Podle ustanovení § 72 odst. 1 věta první správního řádu rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením.

Podle ustanovení § 19 odst. 6 věta první správního řádu je-li pro řízení třeba, aby bylo doručení doloženo, musí být zajištěn písemný doklad stvrzující, že písemnost byla doručena nebo že poštovní zásilka obsahující písemnost byla dodána, včetně dne, kdy se tak stalo.

Z obsahu předloženého správního spisu žalovaného vyplývá, že prvostupňové rozhodnutí žalovaného nebylo doručováno do vlastních rukou žalobce, neboť se v něm nenachází doručenka od uvedeného rozhodnutí. Tento fakt žalovaný nijak nezpochybnil ani ve svém písemném vyjádření k žalobě, současně rovněž uvedl, že v tomto směru do budoucna sjednal nápravu.

Ve vztahu k napadenému druhostupňovému rozhodnutí žalovaného se lze ztotožnit s námitkou žalobce, že v rozporu s ustanovením § 90 odst. 5 správního řádu bylo rozhodnuto pouze o potvrzení napadeného rozhodnutí a výrok o zamítnutí odvolání chybí.

Podle ustanovení § 90 odst. 5 věta první správního řádu neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí.

Jedná se sice o procesní pochybení, ovšem dle názoru soudu se nejedná o vadu natolik podstatnou, která by zásadně ovlivnila zákonnost vydaného druhostupňového rozhodnutí. Soud však v této souvislosti nemohl nepřihlídnout k tomu, že v rámci odvolacího řízení žalovaný neřešil a nezabýval se tím, zda prvostupňové řízení a v něm vydané rozhodnutí bylo souladné s pravidly správního řízení, tedy souladné se zákonným procesem. Rovněž lze přisvědčit žalobci, že žalovaný se v rámci druhostupňového rozhodnutí nevypořádal se všemi odvolacími námitkami, zejména s

námítkou poukazující na formální nedostatky prvostupňového rozhodnutí. Je objektivní skutečností, že řádné odůvodnění k této odvolací námítce druhostupňové rozhodnutí skutečně postrádá, navíc za situace, kdy prvostupňové rozhodnutí namítaný nedostatek fakticky vykazovalo. Rovněž lze přisvědčit navazující námítce žalobce, že druhostupňové rozhodnutí ze dne 19. 11. 2009 nevyhovuje požadavku ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu, neboť výroková část neobsahuje výčet všech zákonných ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno. Pokud však jde o označení účastníků podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu, soud nemá co by postupu žalovaného vytkl. Pokud jde o námitku žalobce týkající se nevydání rozhodnutí o odvolání v zákonné lhůtě, soud tuto námitku v projednávané věci považuje za nepodstatnou; význam by měla v případě, pokud by předmětem řízení byla žaloba na nečinnost. Navíc z obsahu předloženého správního spisu lze zjistit pouze skutečnost, že odvolání žalobce bylo žalovanému doručeno osobně na podatelnu dne 5. 11. 2009, nelze však objektivně posoudit běh zákonných lhůt vyplývajících z ustanovení § 16 odst. 2 a 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. 15-ti denní lhůty pro předložení věci druhostupňovému orgánu a následné 15-ti denní lhůty pro rozhodnutí o odvolání druhostupňovým orgánem ode dne předložení odvolání spolu se spisovým materiálem. Obsah správního spisu však naopak svědčí o oprávněnosti námítky žalobce, že zákonem předepsaný údaj „Vypraveno dne:“ není vyznačen na rozhodnutí ani na poštovní zásilce, tato se zde navíc nenachází (viz ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu). Dále byla shledána důvodnou námitka žalobce, že rovněž druhostupňové rozhodnutí mu nebylo doručeno do vlastních rukou a nestvrdil jeho převzetí. Vzhledem k tomu, že obsahově totožnou námitku soud již vypořádával ve vztahu k prvostupňovému rozhodnutí, dovoluje si na výše uvedenou argumentaci odkázat. K závěrečné procesní námítce ve vztahu k druhostupňovému rozhodnutí pak soud pro úplnost uzavírá, že v rámci poučení skutečně došlo ze strany žalovaného k jistému pochybení týkající se neuvedení údaje o nepřípustnosti odvolání, ovšem žalobce byl současně řádně poučen o možnosti přezkumu vydaného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejedná se tedy o vadu natolik podstatnou, která by sama o sobě byla způsobilá vyvolat nezákonnost druhostupňového rozhodnutí.

K žalobcem namítané nezákonnosti napadených rozhodnutí si soud ještě dovoluje připomenout rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č.j. 6 A 76/2001 - 96, dostupný in: www.nssoud.cz, který vymezil institut nezákonnosti takto: „*Nezákonným je rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné. Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 76 odst. 1 s. ř. s.), nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.); tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.*“

S přihlédnutím k výše uvedené argumentaci soudu nezbylo než rozhodnutí žalovaného pro vady řízení zrušit bez jednání podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a), c) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů a pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem s následkem nezákonného rozhodnutí o věci samé. Podmínky ke zrušení prvostupňového rozhodnutí shledány nebyly, neboť ve správním řízení je pokračováno, jen se vrací do odvolacího stádia a vytýkané vady lze napravit v odvolacím řízení. K tomuto závěru srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 Aps 2/2008 – 76, publ. pod č. 1997/2010 Sb. NSS, dostupné in: www.nssoud.cz. V dalším řízení je žalovaný ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku. Soud uzavírá, že jen rozhodnutí vydané v souladu se zákonnou procedurou, resp. rozhodnutí respektující všechny zákonné náležitosti může obstát při následném přezkumu před správními soudy; na základě nezákonně vedeného procesu nelze dospět k zákonnému výsledku. K tomu srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 4. 2007, č. j. 57 Ca 35/2005 – 80, dostupný in: ASPI.

Pokud jde o uplatněné hmotněprávní námitky žalobce, soud postupoval v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu a nepřezkoumával je, neboť rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení. K tomuto závěru srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2003, č. j. 7 A 38/2001 - 37, publikovaný ve Sb. NSS č. 3/2004, dostupný in: www.nssoud.cz, podle něhož: „*Soud není povinen zkoumat právní posouzení věci, ruší-li rozhodnutí pro vady řízení.*“ Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2009, č. j. 2 Afs 83/2008 – 58, dostupný in: www.nssoud.cz, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2007, č. j. 4 Ads 29/2007 – 85, dostupný in: www.nssoud.cz.

Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníku, který ve věci úspěch neměl. Náklady řízení ve věci úspěšného žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2.000,- Kč, když jiné účelně vynaložené náklady tohoto řízení z obsahu soudního spisu nevyplývají. Soud tedy rozhodl tak, že zavázal žalovaného k povinnosti zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku ve výši 2.000,- Kč. Ke splnění této povinnosti stanovil lhůtu 30-ti dnů od právní moci rozsudku, kterou považuje za přiměřenou.

Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5 věta první s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V daném případě je z obsahu soudního spisu zřejmé, že osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost neuložil, z tohoto důvodu bylo rozhodnuto tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě do dvou týdnů po jeho doručení z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s.

Kasační stížnost se podává u Krajského soudu v Brně a rozhoduje o ní Nejvyšší správní soud. Kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem, což neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Krajský soud v Brně dne 8. srpna 2011

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu