



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

žalobce: **T. W.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Janem Walterem
sídlem Volyňských Čechů 837, Žatec

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2018, č. j. MMR-37084/2018-83/2396,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2018, č. j. MMR-37084/2018-83/2396, a rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 9. 7. 2018, č. j. 088703/2018/KUSK, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou k Městskému soudu v Praze dne 14. 9. 2018, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný pro nepřipustnost zamítl žalobcovo odvolání proti

sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „povinný subjekt“) ze dne 9. 7. 2018, č. j. 088703/2018/KUSK (dále také „sdělení povinného subjektu“), které žalobce považoval za rozhodnutí a jímž byla vyřízena žádost žalobce o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 205/2017 Sb. (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

2. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť postupoval dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Obsah správního spisu

3. Žalobce se žádostí ze dne 19. 6. 2018 domáhal poskytnutí přehledu všech odvolacích a přezkumných řízení vedených povinným subjektem v letech 2008 až 2012, jejichž předmětem bylo „rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byl stanoven účel stavby (ať již jde o rozhodnutí o umístění stavby, rozhodnutí o zkušebním provozu, rozhodnutí o změně v užívání nebo jiný druh rozhodnutí) k provozu pilařského závodu (pořez kulatiny, výroba stavebního či truhlářského řeziva)“. Žalobce současně od povinného subjektu požadoval poskytnutí identifikačních údajů dotčené stavby, řízení vedených stavebním úřadem a povinným subjektem, vydaného rozhodnutí, oprávněné úřední osoby a odvolatele či podatele podnětu k přezkumnému řízení. Povinný subjekt ve sdělení dne 9. 7. 2018 k žádosti žalobce uvedl, že v požadovaném období neeviduje žádné podání, které by odpovídalo žalobcovu požadavku, a že tímto považuje jeho podání za vyřízené.
4. Proti sdělení povinného subjektu podal žalobce dne 10. 7. 2018 odvolání, v němž namítl, že sdělení je ve skutečnosti materiálním rozhodnutím o odmítnutí žádosti. Dále uvedl, že toto rozhodnutí není dle jeho názoru náležitě strukturováno, nemá všechny náležitosti, není řádně odůvodněno a je založeno na nesprávném skutkovém zjištění o neexistenci vyžádané informace. Žalobce namítl též to, že podle jeho informací nejméně v jednom případě u povinného subjektu probíhalo v uvedeném období odvolací nebo přezkumné řízení týkající se stavby „T. v areálu P. V. v k. ú. V.“. Příslušným stavebním úřadem měl být Městský úřad Český Brod. Žalobce proto navrhl, aby žalovaný napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil povinnému subjektu k dalšímu řízení.
5. Odvolání žalobce žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl s poukazem na § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dle žalovaného je odvolání nepřípustné, neboť sdělení povinného subjektu z materiálního hlediska nelze považovat za rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a to ani v souvislosti s tvrzením žalobce, že nejméně v jednom případě probíhalo v období let 2008-2012 u povinného subjektu odvolací nebo přezkumné řízení týkající se žalobcem označené, avšak z hlediska účelu blíže nespecifikované stavby. Žalovaný podotkl, že nedisponuje relevantní informací, zda řízení ve věci týkající se žalobcem zmiňované stavby, ať již odvolací či přezkumné, bylo řízením o stavbě s určeným využitím pro pořez kulatiny, respektive výrobu stavebního či

truhlářského řeziva, tedy zda se jednalo o stavbu odpovídající kritériím stanoveným žalobcem v žádosti o informaci. Žalovaný je však současně názoru, že poskytnutí informace povinný subjekt neodmítl, ale naopak že informace žalobci poskytl, třebaže jejich obsah neodpovídal jeho představám. Důvody pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím proto nebyly dle žalovaného dány. Žalovaný dále zkoumal, zda odvolání žalobce nesplňuje náležitosti stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace dle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dospěl však k závěru, že tyto náležitosti žalobcovo podání nemá, a proto žalobci nevznikla povinnost vyřídit jej postupem dle § 16a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Obsah žaloby

6. Žalobce v žalobě namítá, že napadené rozhodnutí není řádně odůvodněno. Přestože žalovaný ve výrokové části odkazuje na § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 92 odst. 1 správního řádu, v odůvodnění aplikaci těchto ustanovení nevysvětluje a nepopisuje, co je obsahem příslušné právní normy, jak jsou naplněny předpoklady pro její použití a jak se použití této normy promítá do řešeného případu. K tomu žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, ve kterém NSS uvedl, že „[p]okud mají soudy ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního], je z povahy věci nutné, aby bylo možno ze správního spisu usoudit na to, z čeho správní orgán vycházel a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil. Jinak je totiž nutné napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušit.“
7. Žalobce je dále přesvědčen, že napadené rozhodnutí je založeno na nesprávné aplikaci § 92 odst. 1 správního řádu. Žalovaný shledal odvolání žalobce nepřipustným, což je však dle žalobce nesprávné hodnocení. Za nepřipustné se označuje odvolání směřující proti rozhodnutí, které odvoláním napadnout nelze. Žalobce má sdělení povinného subjektu za rozhodnutí podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, proti němuž je odvolání přípustné. Žalovaný má sdělení povinného subjektu za sdělení, kterým povinný subjekt poskytl informaci. Takové sdělení by ovšem nebylo rozhodnutím, a proto by vůbec nebylo možné hovořit o nepřipustnosti odvolání. Pokud žalovaný vyhodnotil písemnost povinného subjektu jako sdělení, kterým byla vyžádaná informace poskytnuta, pak žalobcovo podání označené jako „odvolání“ nemohl než vyhodnotit jako stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.
8. Žalobce je rovněž názoru, že napadené rozhodnutí vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Žalovaný reagoval na tvrzení žalobce o konkrétním případě, na který se žádost vztahuje, pouze tak, že nedisponuje relevantní informací, zda řízení ve věci žalobcem zmiňované stavby odpovídalo kritériím stanoveným v žádosti o informace. Z toho je patrné, že žalovaný neučinil žádné kroky k tomu, aby se seznámil s dokumentací týkající se žalobcem označené stavby za účelem zodpovězení otázky, zda se žádost na tuto stavbu vztahuje, či nikoliv.
9. Žalobce byl tedy dle svého mínění zkrácen napadeným rozhodnutím, které považuje za nezákonné, na svém právu na informace. S ohledem na to požaduje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil spolu se sdělením povinného subjektu a aby povinnému subjektu nařídil poskytnout žalobci vyžádané informace. Současně žalobce požaduje, aby soud uložil žalovanému povinnost uhradit žalobci náhradu nákladů řízení.

Vyjádření žalovaného

10. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že ve výrokové části napadeného rozhodnutí jsou uvedena ustanovení právních předpisů, které žalovaný při rozhodování aplikoval, tj. konkrétně § 16 ve spojení s § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a § 92 odst. 1 správního řádu. I když není v napadeném rozhodnutí uveden přesný obsah právní normy, z odůvodnění je i tak zřejmé, jakými úvahami se žalovaný řídil při aplikaci uvedených právních norem na rozhodovaný případ a jaké důvody vedly k jejich aplikaci. Navíc žalobce byl při podání odvolání zastoupen zástupcem, kterému přesný obsah právní normy znám být musel.
11. Žalovaný má za to, že povinný subjekt žádosti žalobce o poskytnutí informace vyhověl svým sdělením, že v období let 2008 až 2012 neeviduje žádné podání, které by se dalo zahrnout do jeho požadavku na informace. Žalobci tudíž byla požadovaná informace poskytnuta. Na této skutečnosti nic nemění ani to, že obsah informace neodpovídal představám žalobce. Současně nebyly splněny podmínky dle § 16a odst. 1 písm. a) až d) zákona o svobodném přístupu k informacím, tudíž podání žalobce označené jako „odvolání“ nemohlo být považováno za stížnost a vyřízeno dle § 16a odst. 6 písm. a) až c) tohoto zákona.
12. K tvrzení žalobce, že se žalovaný nevypořádal s tím, že nejméně v jednom případě u povinného subjektu probíhalo v uvedeném období odvolací nebo přezkumné řízení týkající se stavby „*T. v areálu P. V. v k. ú. V.*“, žalovaný konstatuje, že žalobce neoznačil žádné důkazy k prokázání těchto svých obecných tvrzení. Žalovaný se s touto námitkou žalobce vypořádal. Uvedl, že nedisponuje informací, že by řízení ve věci žalobcem zmiňované stavby odpovídalo kritériím stanoveným v žádosti o informace. Z toho žalobce chybně vyvozuje, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav. Žalovaný nadto uvádí, že stavba žalobcem označená jako „*T. v areálu P. V.*“ je patrně určena pro výrobu truhlářských výrobků, což nenasvědčuje domněnce žalobce, že by se snad mělo jednat o stavbu odpovídající kritériím uvedeným v žádosti o informaci, a tedy ani tvrzení, že mu povinným subjektem nebyla požadovaná informace poskytnuta. Žalovaný tedy při své činnosti nezjistil žádnou skutečnost, která by nasvědčovala tomu, že žalobcova žádost o informaci nebyla vyřízena správně.
13. Konečně žalovaný uvedl, že s ním žalobce vede několik soudních sporů, neboť systematicky zneužívá svých práv na přístup k informacím a dopouští se šikanózního výkonu práva. Žalovaný trvá na zákonnosti svého rozhodnutí, avšak s ohledem na výše uvedenou skutečnost navrhuje pro případ, že soud žalobě vyhová, nepřiznat žalobci náhradu nákladů řízení.

Replika žalobce

14. V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že odůvodnění rozhodnutí musí být srozumitelné. Nepostačuje, že učiněné úvahy jsou zřejmé správnímu orgánu. Požadavky na odůvodnění rozhodnutí nejsou podmíněny vzděláním adresáta rozhodnutí nebo jeho zástupce. Takový přístup by zjevně porušoval princip rovnosti.
15. Žalobce dále k tvrzení žalovaného, že mu povinný subjekt *de facto* informaci poskytl, uvedl, že se povinného subjektu netázal na to, zda eviduje nějaké specifické podání, ale že žádal o poskytnutí přehledu všech v žádosti uvedených blíže specifikovaných přezkumných a odvolacích řízení. Pokud povinný subjekt vyžádanou informaci nemá,

nemůže žalobci sdělit toliko, že ji nemá. Musí žádost odmítnout a toto své rozhodnutí odůvodnit. Musí osvědčit, že vyvinul úsilí k dohledání informace a že nemá povinnost informací disponovat.

16. Žalobce v reakci na argumenty žalovaného, že žalobce neoznačil žádné důkazy k prokázání svých tvrzení a že povaha stavby nenasvědčovala tomu, že by se jednalo o stavbu odpovídající kritériím uvedeným v žádosti o informace, uvedl, že odpovědnost za zjištění skutkového stavu leží primárně na správním orgánu. Žadatel nenese důkazní břemeno ohledně svých tvrzení. Žalobce v odvolání označil konkrétní věc, v souvislosti se kterou by povinný subjekt měl podle žalobce vyžádanými informacemi disponovat. Žalovaný si však neopatřil spis k této věci, neseznámil se s ním a závěr o tom, že v tomto spisu vyžádané informace nejsou, učinil patrně z pouhého označení stavby „*T. v areálu P. V.*“.
17. Konečně žalobce popřel, že by svou žádostí sledoval nedovolený cíl, tj. šikanózní výkon práva. Případné zneužití práva na informace ze strany žadatele může být důvodem k odmítnutí žádosti, ale neopravňuje povinný subjekt postupovat nezákonně. Žalobce opětovně požádal o přiznání náhrady nákladů soudního řízení, navýšené o úkon právní služby představující sepsání repliky.

Posouzení soudem

18. Podle § 14 odst. 5 písm. d) části před středníkem zákona o svobodném přístupu k informacím „[p]ovinný subjekt posoudí žádost a nerozhodne-li podle § 15, poskytne informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění.“
19. Podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím „[p]okud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (...), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.“
20. Podle § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím „[p]roti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání.“
21. Podle § 16 odst. 3 věty první zákona o svobodném přístupu k informacím „[n]adřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem.“
22. Podle § 16a odst. 1 písm. b) a c) zákona o svobodném přístupu k informacím „[s]tížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (...) může podat žadatel, 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. [písm. b)], kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí [písm. c)].“
23. Soud úvodem poznamenává, že o žádosti o poskytnutí informace lze ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodnout pouze některým z předpokládaných způsobů – informaci poskytnout, žádost z procesních důvodů (např. nesrozumitelnosti) odložit, nebo ji odmítnout s poukazem na některou ze zákonných výjimek omezujících právo na informace. Jak přitom plyne ze shora citovaného § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, v posledně jmenovaném případě je povinný subjekt v každém případě povinen vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti, třebaže žádosti částečně vyhoví. Neposkytnout informace, tj. žádost odmítnout, nelze naopak neformálním

sdělením či dokonce nečinností (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 5/2002 - 33, č. 595/2005 Sb. NSS).

24. V případě nyní projednávaném je mezi stranami sporná otázka, zda povinný subjekt žádosti žalobce vyhověl a informaci poskytl, nebo naopak, zda žádosti nevyhověl a jako takovou ji odmítl. Žalovaný je názoru – jak plyne z napadeného rozhodnutí i z vyjádření k žalobě – že povinný subjekt žádosti vyhověl tím, že žalobci sdělil, že žádné v žádosti specifikované podání „*neviduje*“. Oproti tomu žalobce tvrdí, že povinný subjekt ve skutečnosti žádost odmítl. Žalobce argumentuje tím, že od povinného subjektu nepožadoval informaci, zda eviduje nějaké specifické podání, ale že žádal o poskytnutí přehledu všech v žádosti uvedených blíže specifikovaných přezkumných a odvolacích řízení. Jelikož povinný subjekt požadovanými informacemi nedisponoval, bylo dle názoru žalobce povinností povinného subjektu žádost odmítnout. Žalobce je současně názoru, že pokud přesto žalovaný vyhodnotil písemnost povinného subjektu jako sdělení, kterým byla vyžádaná informace poskytnuta, pak byl zavdán důvod pro postup dle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím
25. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Předně je zapotřebí uvést, že ze sdělení povinného subjektu jednoznačně nevyplývá, zda žalobcem požadované informace žalobci poskytnuty vlastně byly, či nikoliv. Uvádí-li totiž povinný subjekt pouze toliko, že v „*požadovaném období neviduje žádné podání, které by se dalo zahrnout do [žalobcova] požadavku*“, není dle názoru soudu z tohoto tvrzení jednoznačně seznatelné, zda chtěl povinný subjekt sdělit, že žádné odvolací či přezkumné řízení dle žalobcem definovaných kritérií v inkriminovaném období nevedl, nebo zda chtěl vyjádřit pouze to, že požadovanými informacemi o tom, zda takováto odvolací či přezkumná řízení byla vedena, nedisponuje (tedy že řízení „*neviduje*“ v takové struktuře, aby v nich bylo možné dle požadovaných kritérií vyhledávat).
26. V prvním případě by dle názoru soudu bylo namíste pohlížet na sdělení povinného subjektu jako na poskytnutí informace, tj. poskytnutí informace o tom, že povinný subjekt nevedl v uvedených letech žádné řízení, které by odpovídalo žalobcově specifikaci [tedy že výsledkem zjišťování povinného subjektu je „prázdná množina“, v jejímž důsledku není možné poskytnout ani žádné žalobcem požadované identifikační údaje o (neexistujících) řízeních]. Takovéto poskytnutí informace by však bylo nutno považovat za zcela nedostačující a nepřezkoumatelné z toho důvodu, že ze sdělení povinného subjektu ani z obsahu správního spisu v nejmenším nevyplývá, zda povinný subjekt vůbec vyvinul nějakou aktivitu směřující ke zjištění, že se počet inkriminovaných odvolacích a přezkumných řízení rovná nule – tedy např. že se povinný subjekt prostřednictvím jím užívaných informačních systémů pokusil o lustraci dat v jím vedených evidencích a databázích, např. za pomoci zadávání tzv. klíčových slov. Sdělení povinného subjektu žádné informace o tom, jakým způsobem povinný subjekt dospěl k uvedenému závěru, neobsahuje. Pokud by tedy sdělení povinného subjektu skutečně představovalo poskytnutí informace ve smyslu § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím, bylo by povinností žalovaného podání žalobce ze dne 10. 7. 2018, označené jako „odvolání“, posoudit dle jeho skutečného obsahu jako stížnost. V takovém případě by žalovanému nezbylo, než povinnému subjektu „věc vrátit“ a přikázat mu nové vyřízení žádosti, neboť spis povinného subjektu není dostatečně průkazný. Tento postup však žalovaný nezvolil, a naopak dospěl k závěru, že podání žalobce označené jako „odvolání“ nemohlo být za stížnost vůbec považováno.

27. Druhou možností je tedy to, že „neevidováním“ povinný subjekt míní skutečnost, že informacemi o tom, zda v uvedeném období vedl odvolací či přezkumná řízení, o nichž chtěl žalobce získat přehled, nedisponuje, tedy *de facto* že požadované informace poskytnout nemůže pro jejich neexistenci. Pokud však měly správní orgány žádost žalobce podanou podle zákona o svobodném přístupu k informacím za kladně vyřízenou ve smyslu § 14 odst. 5 písm. d) citovaného zákona tím, že povinný subjekt žalobci sdělil, že požadovanými informacemi o tom, zda v uvedených letech vedl nějaká odvolací či přezkumná řízení dle žalobcem zadaných kritérií, nedisponuje, nezbyvá soudu než zhodnotit rovněž tento přístup správních orgánů jako nesprávný, neboť odporuje judikaturním závěrům opakovaně přijímaným správními soudy. Např. v nedávném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2020, č. j. 1 As 161/2020 - 23, soud konstatoval, že „[z] konstantní judikatury vyplývá, že neexistence požadované informace představuje tzv. faktický důvod pro odmítnutí žádosti o informace (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 359/2018-30, ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014-42, ze dne 2. 4. 2008, č. j. 2 As 71/2007-56. Např. v posledně uvedeném rozsudku kasační soud vyslovil, že poskytnutí informace lze odmítnout nejen z důvodů právních, jež jsou taxativně vyjmenovány v § 7 – § 11 [zákona o svobodném přístupu k informacím], nýbrž i z důvodů faktických, které v zákoně z pochopitelných důvodů vyjmenovány nejsou. Typickým faktickým důvodem neposkytnutí informace přitom bude právě situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá.“
28. Z uvedeného je zřejmé, že povinný subjekt, dospěl-li k závěru, že žalobcem požadovanými informacemi nedisponuje, byl povinen výslovně rozhodnout o odmítnutí žádosti, nikoliv žalobci adresovat sdělení, v němž mu *de facto* „poskytl“ informaci, že požadované informace poskytnout nemůže, neboť jimi nedisponuje („neeviduje je“). Přesto však nelze pochybení povinného subjektu v podobě nevydání formálního rozhodnutí a zaslání „pouhého“ dopisu samo o sobě považovat za zásadní. Platí to, co uvedl ve shora uvedeném rozsudku č. j. 2 As 71/2007 - 56 k obdobné situaci Nejvyšší správní soud: „[t]ento dopis nelze na straně jedné chápat jako vyhovění žádosti (...), neboť zprávu o tom, že informaci nelze poskytnout, protože v době obdržení žádosti neexistuje (...), nelze ani podle názoru soudu chápat jako vyhovění žádosti, nýbrž jako její odmítnutí. (...) [P]řístup, podle nějž lze i poskytnutí informace o tom, že požadovanou informaci nelze poskytnout, pokládat za vyhovění žádosti, by ostatně vedl k tomu, že by žadatelé o informace byli fakticky zbaveni svého práva na odvolání, neboť odvolání lze podle § 16 odst. 1 [zákona o svobodném přístupu k informacím] podat jedině proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti. Při takto úzce nastavených podmínkách pro podání odvolání je tak nutno trvat na tom, že každé rozhodnutí, které je napadeno odvoláním, bylo rozhodnutím o odmítnutí, neboť opačný přístup by fakticky mohl žadatele zbavit ve vztahu k rozhodnutím formálně vyhovujícím, fakticky však odmítajícím, práva na odvolání vůbec (zvýrazněno zdejší soudem).“ Je proto zřejmé, že ani případný nesprávný postup povinného subjektu, jenž by namísto vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace z důvodu jejich neexistence (tedy správního rozhodnutí se všemi zákonem požadovanými náležitostmi) vydal prosté sdělení, jímž naopak podle svého názoru považoval žádost za vyřízenou, by sám o sobě nemohl do práv žalobce výrazněji zasáhnout. Fakticky by se totiž stále jednalo o rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.
29. Za takové situace by však žalovaný měl sdělení povinného subjektu sám posoudit jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace a současně podání žalobce ze dne 10. 7. 2018 podle jeho obsahu i označení posoudit jako odvolání proti takovému rozhodnutí.

V odvolacím řízení pak měl žalovaný o odvolání rozhodnout postupem dle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím.

30. Žalovaný však namísto výše využití jedné z uvedených dvou možností postupoval zcela chybně. Ačkoliv sdělení povinného subjektu jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti nevyhodnotil, vydal napadené rozhodnutí, v němž s poukazem na § 92 odst. 1 správního řádu odvolání zamítl pro nepřipustnost. Pokud měl žalovaný za to, že žádné prvostupňové rozhodnutí o odmítnutí žádosti neexistuje, z logiky věci neměl o „odvolání“ a jeho přípustnosti v odvolacím řízení vůbec rozhodovat (naopak měl podání vyhodnotit jako stížnost). Jelikož žalovaný rozhodl o odvolání, respektive rozhodl tak, že odvolání je nepřipustné, ačkoliv zároveň v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že sdělení povinného subjektu vůbec nelze za rozhodnutí v materiálním smyslu považovat (což by znamenalo, že žalobcovo odvolání by odvoláním vůbec nebylo), je napadené rozhodnutí vnitřně rozporné. Především však, jelikož žalovaný nenapravil absolutní nepřezkoumatelnost sdělení povinného subjektu, tak aby bylo možné vůbec rozhodnout, zda se jím informace poskytuje, či nikoliv, zatížil žalovaný napadené rozhodnutí rovněž vadou nepřezkoumatelnosti. I jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné a z povahy věci se dostatečně nevyjádřilo k meritu věci a odvolacím námitkám [srov. obdobně (v kontextu nepřezkoumatelnosti fiktivních rozhodnutí obsažených v dříve platné úpravě zákona o svobodném přístupu k informacím) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002 - 39]. K nepřezkoumatelnosti soud přihlíží z úřední povinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 - 35). Soud proto napadené rozhodnutí zrušil.
31. Za těchto okolností se ani sám soud nemůže meritem věci zabývat. Je tomu jednak proto, že by nahrazoval činnost správních orgánů a žalobce by tak „připravil o instanci“, především však proto, že ani správní spis neposkytuje dostatečný podklad pro vyhodnocení žádosti žalobce o informace. Není-li zřejmé, z jakého podkladu rozhodnutí správní orgán skutkové zjištění učinil (tím spíše pak jaké z něj vůbec vyvodil závěry), nelze ani posoudit, zda má oporu ve správním spisu (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 76 s. ř. s., bod 19). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 24/2015 - 36, vydaného při soudním přezkumu rozhodnutí ve věci žádosti o informace o autorech textu amnestie prezidenta republiky, vyplývá, že povinný subjekt nenese důkazní břemeno k prokázání skutečnosti, že určité informace nemá, nedisponuje jimi, resp. disponovat ani nemůže. Je ovšem povinen řádně zdůvodnit, jaké konkrétní skutečnosti jej vedly k tomuto závěru (např. vyhledání v informačním systému, v archivu). V projednávaném případě však sdělení povinného subjektu neposkytuje absolutně žádné informace o tom, jakým způsobem povinný subjekt dospěl k závěru, že neeviduje žádné podání, které by se dalo zahrnout do požadavku žalobce. Povinný subjekt nijak nevysvětlil, jakými údaji a v jaké struktuře disponuje a jak (a jestli vůbec) v nich prováděl vyhledávání požadovaných informací. Soud proto zrušil i sdělení povinného subjektu.
32. Za uvedených okolností nepřipadalo v úvahu nařízení poskytnutí požadované informace soudem podle § 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím (při uložení povinnosti poskytnout požadovanou informaci soud jinak rozhoduje podle právní úpravy účinné v době jeho rozhodování – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 330/2018 - 57). Tento postup přichází v úvahu teprve tehdy, je-li rozhodnutí o odepření informace bezvadné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze

dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73, č. 1469/2008 Sb. NSS, analogicky také rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci žádosti o informaci o členství funkcionářů Policie ČR v KSČ ze dne 17. 4. 2020, č. j. 5 As 170/2019 - 30 a dále např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2014, č. j. 5 As 75/2013 - 53; ze dne 28. 8. 2013, č. j. 1 As 73/2013 - 36; či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

33. Žalobou napadené rozhodnutí ve světle soudem učiněných závěrů neobstálo, a proto jej soud pro nepřezkoumatelnost zrušil [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Protože soud shledal pochybení rovněž v postupu povinného subjektu, přistoupil soud současně k aplikaci § 78 odst. 3 s. ř. s. a zrušil rovněž toto sdělení povinného subjektu.
34. V dalším řízení budou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku. Úkolem povinného subjektu tedy bude opětovně žádost žalobce posoudit, přičemž pokud shledá, že žádosti nelze, byť i jen zčásti vyhovět, vydá řádně odůvodněné rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti, které bude mít oporu v obsahu správního spisu. Bude-li výsledkem posouzení poskytnutí informace, že řízení o požadovaných parametrech nebylo vedeno, sdělí povinný subjekt žalobci rovněž alespoň stručné odůvodnění, jak k tomuto závěru dospěl.
35. *Obiter dictum* soud poukazuje na to, že důvodem pro odmítnutí poskytnutí informací není sama o sobě skutečnost, že povinná osoba nemá požadované informace ve formě určené žadatelem. Náročnost zpracování a poskytnutí požadovaných informací je relevantní pouze z pohledu možného požadování úhrady nákladů souvisejících s poskytnutím informace dle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 As 47/2017 - 38). Naopak důvodem pro odmítnutí poskytnutí informace může být závěr o neexistenci informace (srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 71/2007 - 56) či o tom (jak ve vyjádření k žalobě zmínil žalovaný), že se žadatel dopouští zneužívání smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a šikanózního výkonu práva (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014 - 21, a ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, č. 3155/2015 Sb. NSS). Soud však současně podotýká, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu je zákaz zneužití práva v jistém smyslu *ultima ratio*, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, č. 869/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dále zdůraznil, že každou žádost je nutno hodnotit individuálně, takže nelze o určitém žadateli *a priori* říci, že jakákoli jím podávaná žádost (či jiná procesní aktivita) má charakter zneužití práva na informace, třebaže je u správních orgánů podáváním velkého množství žádostí dle zákona o svobodném přístupu k informacím již notoricky známý (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 2 As 24/2015 - 52, ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014 - 21, a ze dne 12. 8. 2010, č. j. 1 As 54/2010 - 29). To samozřejmě nijak nevyklučuje zkoumání kontextu podané žádosti a zohlednění všech dalších žadatelem podávaných žádostí, tedy hledání určitého jednotlivého šikanózního úmyslu (cíle) na straně žadatele. Vždy je však nutné tento kontext zasadit a propojit

s konkrétní vyřizovanou žádostí. Obecně lze říci, že o zneužití práva na informace půjde jen tehdy, jestliže k tomuto „množstevnímu“ aspektu přistoupí i určitý další faktor, jenž bude zcela nepochybně indikovat zneužívání tohoto práva (srov. shora citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 24/2015 - 52 a č. j. 6 As 68/2014 - 21 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012, č. j. 9 As 111/2011 - 30, a ze dne 28. 3. 2012, č. j. 1 As 59/2012 - 33). Pokud správní orgány v následném řízení dospějí k závěru, že je dán důvod pro odmítnutí žádosti žalobce, bude v každém případě nezbytně nutné, aby takovýto závěr náležitě odůvodnily a případné skutkové okolnosti doložily do správního spisu.

36. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. V případě procesně úspěšného žalobce shledal soud důvody zvláštního zřetele hodné pro nepřiznání náhrady nákladů řízení. Z četných rozhodnutí správních soudů plyne, že zástupce žalobce zastupuje žalobce, případně Mgr. S. W. (tedy s ohledem na shodná jména všech zúčastněných jde pravděpodobně o příbuzné osoby), v obdobných řízeních opakovaně. Dle názoru soudu je zjevné, že společný postup těchto osob je zcela účelový a nesleduje cíl, k němuž má právo na informace ve skutečnosti sloužit, tj. získávání informací ve veřejném zájmu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16). Naopak je motivován snahou o získání tzv. přísudku, který je zpravidla úspěšnému advokátem zastoupenému žalobci přiznáván podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Soud v tomto směru odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 9. 2013, č. j. 22 A 66/2013 - 24, 2995/2014 Sb. NSS, ve kterém soud dospěl k následujícímu závěru: *„Zvažuje-li soud při rozhodování o náhradě nákladů řízení dle § 60 s. ř. s. otázku, zda náklady spojené se zastupováním advokátem lze považovat za náklady účelně vynaložené, neměl by pouštět ze zřetele i samotný účel procesu jako takového. Jeho účelem je poskytování ochrany porušeným nebo ohroženým skutečným subjektivním hmotným právům a právem chráněným zájmům. V souladu s tímto vymezením účelu soudního procesu nejsou situace, kdy se řízení vede nikoliv kvůli věci samé, ale kvůli částce, která může být přiznána na náhradu nákladů řízení; nelze připustit, aby soudní řízení bylo odtrženo od jeho skutečného společenského poslání a aby se místo poskytování ochrany stalo výlučně nástrojem sloužícím k vytváření snadného a nijak neodůvodněného zisku na úkor protistrany.“*
37. Soudu je známo, že žalobce zastoupený stejným právním zástupcem jako v nynější věci vedl či stále vede nespočet soudních sporů před správními soudy, a to se správními orgány, od nichž požadoval pokaždé poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jedná se zejména o žaloby projednávané Krajským soudem v Ústí nad Labem pod sp. zn. 15 A 151/2017, 15 A 216/2017, 15 A 232/2017, 15 A 240/2017, 15 A 250/2017, 15 A 24/2018, 15 A 42/2018, 15 A 45/2018, 15 A 74/2018, 15 A 75/2018, 15 A 82/2018, 15 A 151/2018, 15 A 161/2018, 15 A 182/2018, 15 A 193/2018, 15 A 224/2018, 15 A 27/2019, 15 A 28/2019, 15 A 29/2019, 15 A 46/2019, 15 A 48/2019, 15 A 49/2019, 15 A 63/2019, 15 A 72/2019, 15 A 87/2019, 15 A 88/2019, 15 A 89/2019, 15 A 102/2019, 15 A 103/2019, 15 A 104/2019, 15 A 108/2019, 15 A 133/2019, 15 A 137/2019, 15 A 140/2019, 15 A 144/2019, 15 A 145/2019, 15 A 148/2019, 15 A 151/2019, 15 A 163/2019, 15 A 24/2020, 15 A 26/2020, 15 A 27/2020 či 16 A 4/2021. Žaloby, jimiž žalobce napadá postup správních orgánů při vyřizování žádostí dle zákona o svobodném přístupu k informacím, jsou dále evidovány např. u Městského soudu v Praze, a to pod sp. zn. 3 A 174/2017, 5 A 209/2017, 11 A 129/2018, 11 A 213/2018, 14 A 106/2018, 3 A 98/2018, 5 A 174/2018, 8 A

35/2018, 9 A 191/2018, 9 A 211/2018, 6 A 67/2019, 10 A 100/2019, 10 A 165/2019, 14 A 80/2019, 8 A 16/2019, 9 A 89/2019, 11 A 7/2020, 11 A 15/2020, 14 A 48/2020 či 17 A 50/2020.

38. Pokud jde o Mgr. S. W., rovněž pravidelně zastupovanou zástupcem žalobce, Krajský soud v Ústí nad Labem v usnesení ze dne 13. 11. 2018, č. j. 15 A 33/2018 – 83, uvedl, že ke dni 5. 10. 2018 eviduje celkem 43 jejích žalob, které se všechny týkají téže věci, a to stavebního řízení ve věci „Pila K.“. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 11. 11. 2019, č. j. 14 A 80/2019 - 34, uvedl, že žalobce, případně Mgr. S. W., oba vždy zastoupeni aktuálním zástupcem, jen v průběhu měsíce ledna až dubna 2019 podali u konkrétního správního orgánu celkem osm žádostí o poskytnutí informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž těmito žádostmi vždy usilovali o sdělení, jakým způsobem se žalovaný vypořádal s dřívějším podáním (žádostí o prošetření způsobu vyřízení stížnosti) zástupce žalobce a že žalovaný (shodný jako v aktuální věci) jen za období ledna až května 2019 eviduje na 250 podání výše uvedených osob. Dospěl pak k závěru, že *„skutečným motivem žadatelů není kontrola veřejné moci prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím, ale šikanózní postup, kterým tyto osoby sledují personální a časové zatížení žalovaného.“*
39. Soud proto uzavírá, že jeho úkolem je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům a nikoliv napomáhat některým osobám k tvorbě zisku na úkor protistrany, kterou tyto osoby systematicky zahlcují podáními, a to evidentně s očekáváním, že při vyřizování těchto podání dojde v některých případech k formálně chybnému postupu, proti němuž budou následně brojit žalobou. Nejvyšší správní soud užívá zobecňující označení takových osob jako osob vedoucích „spor pro spor“ a nikoli pro získání informace (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2015, č. j. 8 As 182/2014 - 12). S ohledem na výše uvedená zjištění o postupu jmenovaných osob v jiných řízeních a na značně komplikované zadání „úkolů“ povinnému subjektu, jehož obtížnost je evidentní, je soud přesvědčen o tom, že ani v projednávané věci žalobce ve skutečnosti nedoufal v poskytnutí požadovaných informací, nýbrž v to, že povinný subjekt takto zadáný úkol nezvládne bezchybně zpracovat a že po posouzení věci soudem bude společně se svým zástupcem od žalovaného inkasovat soudem přiznanou částku. Tomuto závěru neodporuje nic z obsahu žalobcem učiněných podání ve správním řízení ani v řízení soudním, a to ani v replice, ve které se žalobce k možnosti nepřiznání nákladů řízení a podezření z šikanózního výkonu práva vyjadřoval, aniž by toto podezření rozptýlil či vysvětlil. Soud proto žalobci náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 1. 3. 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu