



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích**, občanské sdružení, se sídlem U Luhu 23, Brno, zastoupeného Mgr. Martinem Šípem, advokátem, se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2008, č. j. MV - 3576 - 3/ODK - 2008, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2009, č. j. 11 Ca 88/2008 - 78,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2009, č. j. 11 Ca 88/2008 - 78, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Dne 13. 11. 2007 byla na podatelnu Krajského úřadu Jihomoravského kraje doručena žádost žalobce o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Žalobce se jí dožadoval a) předání kopií e-mailové korespondence radní Jihomoravského kraje Ing. arch. P., na kterou je odkazováno ve sdělení náměstka ministra dopravy ze dne 7. května 2007, č. j. 379/2007 - 910 - IPK/2, a b) předání kopií veškeré další e-mailové korespondence Ing. arch. P. s Ministerstvem dopravy, a to za období od 1. ledna 2007. Žalobce ve své žádosti rovněž uvedl, že požadovanou korespondenci je jak korespondence přijatá Ing. arch. P. od Ministerstva dopravy, tak korespondence přijatá Ministerstvem dopravy od Ing. arch. P.

Dne 22. 11. 2007 Krajský úřad Jihomoravského kraje, tj. povinný subjekt, žalobci k jeho žádosti sdělil, že požadované informace ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o svobodném

přístupu k informacím nemá k dispozici. Toto sdělení odůvodnil tím, že pracovní e-mail Ing. arch. P. byl vymazán a záznamy o e-mailové korespondenci nejsou evidovány povinným subjektem v oficiálním protokolu. Ve svém sdělení povinný subjekt rovněž upozornil, že informace, které žalobce požaduje, nejsou informacemi, které je ze zákona povinen mít k dispozici.

Na tento postup povinného subjektu podal žalobce dne 19. 12. 2007 stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. V této stížnosti uvedl, že povinný subjekt je povinen i v případě „smazání“ informace některým z pracovníků zajistit, že požadované informace budou identifikovány v zálohovaných kopiích elektronické pošty u provozovatele elektronické pošty v rámci povinného subjektu a že tyto informace budou bezodkladně žadateli vydány. K objasnění pojmu „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“ ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím odkázal žalobce na rozsudek Krajského soudu v Praze ve věci sp. zn. 44 Ca 179/2002. Žalobce rovněž ve stížnosti zdůraznil, že elektronická korespondence je v dnešní době korespondencí oficiální, a proto se na ni vztahují zákony o archivaci. Navíc není žádného rozdílu mezi elektronickou korespondencí radních a elektronickou korespondencí jakéhokoli úředníka krajského úřadu. Ve všech případech se jedná o korespondenci služební, kterou je povinný subjekt povinen archivovat.

Dne 21. 12. 2007 postoupil povinný subjekt stížnost žalobce, včetně spisového materiálu, žalovanému, tj. nadřízenému orgánu, k dalšímu řízení. Současně navrhl, aby žalovaný postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o poskytnutí informace potvrdil.

Žalovaný postup povinného subjektu potvrdil rozhodnutím ze dne 14. 1. 2008 (pozn. NSS: v rozhodnutí uvedeno 14. 1. 2007), č. j. MV - 3576 - 3/ODK - 2008. Žalovaný jednak shledal, že kontrola vedení archivu a spisové služby přísluší podle § 71 odst. 1 písm. c) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, státnímu oblastnímu archivu. Z tohoto důvodu předal podnět k provedení kontroly vedení archivu a spisové služby povinného subjektu Moravskému zemskému archivu v Brně (§ 48 odst. 1 písm. f/ tohoto zákona). Předně však žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že za rozhodující kritérium pro určení, zda informace existuje či nikoli, je třeba považovat její právní existenci u povinného subjektu. V případě elektronických dokumentů je pak rozhodující jejich uložení buďto u zpracovatele takového dokumentu, nebo na místě k tomu povinným subjektem přímo určeném (např. oficiální elektronická databáze). V případě elektronické korespondence formou e-mailové pošty je pro určení existence předmětné informace u povinného subjektu rozhodná její existence u uživatele, který tuto formu komunikace využívá. Odstraněním informace z těchto míst projevuje povinný subjekt vůli informace zničit a dále jimi nedisponovat.

Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. V žalobě opětovně odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ve věci sp. zn. 44 Ca 179/2002, v němž je uvedeno, že „pokud úřad zjistí, že nemá informaci, kterou podle svých povinností stanovených právními předpisy má mít, je povinen ji okamžitě doplnit a poskytnout ...“ V této souvislosti žalobce dále uvedl, že vymazáním e-mailové schránky se

maximálně ztrácí nosič informace, avšak neztrácí se automaticky i informace na nosiči obsažená, neboť tato informace byla na nosič někým vložena či čtena.

Žalobce se neztotožňuje ani s tvrzením žalovaného, že selekce informací ze zálohového systému znamená jejich znovuvytvoření, a to právě vzhledem ke skutečnosti, že informace odstraněním ze schránky uživatele nezaniká.

Na závěr žalobce uvedl, že za úřední korespondenci je třeba považovat korespondenci, která ovlivňuje nakládání s veřejnými prostředky. Není důvod, proč by oficiálním výstupem povinného subjektu měla být pouze zaevidovaná korespondence úřední povahy. Zvláště za situace, kdy úřední dopis odkazuje na neformální e-mail a kdy se obsah úředního dopisu stává bez tohoto e-mailu nesrozumitelným, je třeba předmětný e-mail považovat rovněž za korespondenci úřední.

Městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem č. j. 11 Ca 88/2008 - 78 ze dne 30. 4. 2009.

Předně se městský soud zabýval žalobní námitkou, že každé rozhodnutí o odepření informací, stejně jako každé rozhodnutí o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace, má mít formu správního rozhodnutí, a jako takové musí obsahovat výrok s uvedením právních předpisů, podle kterých bylo rozhodováno, odůvodnění každého omezení práva na informace a poučení o místu, době a formě podání opravného prostředku.

V této souvislosti odkázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 7 Afs 14/2007 - 41 (dostupný na www.nssoud.cz). Podle městského soudu z něj vyplývá, že právní úprava stížnosti na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je systematicky zařazena do obecných ustanovení tohoto zákona, kde jsou upraveny instituty společné pro všechny ostatní části citovaného zákona, mimo jiné i základní zásady řízení. Smyslem základních zásad je přitom stanovit rámec oprávnění a povinností platný pro všechny úkony činěné podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Na postup správního úřadu, který rozhoduje o stížnosti na postup povinného subjektu se tedy základní zásady uplatní v celém rozsahu.

Argumentace žalovaného ustanovením § 20 odstavec 4 zákona o svobodném přístupu k informacím tedy není případná, neboť i v případě stížnosti na postup povinného subjektu podle § 16a citovaného zákona se jedná o správní řízení, v němž správní orgán autoritativně rozhoduje o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech účastníka řízení. Platí tu tedy věta druhá ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle níž se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), o základních zásadách činnosti správních orgánů.

Ze zásady součinnosti a zásady spravedlivého procesu přitom vyplývá, že účastník správního řízení má právo být seznámen s důvody rozhodnutí správního orgánu, byť to zákon v daném případě nestanoví. Z odůvodnění rozhodnutí musí být patrné, jakými

úvahami a na základě jakých podkladů správní úřad shledal stížnost opodstatněnou či nikoli a proč došlo k odepření, poskytnutí nebo částečnému poskytnutí požadovaných informací. Žalovaný však ve svém rozhodnutí uvedl zcela obecnou formulaci, že *„z přezkumu nevyplýnuly žádné skutečnosti, které by odůvodňovaly pochybení na straně povinného subjektu“*. Jedná se o tvrzení, které nemá žádnou vypovídací hodnotu a nijak nereaguje na obsah žalobcovy stížnosti. Na základě uvedeného dospěl městský soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění, neboť nesplňuje náležitosti podle § 68 odst. 1 a 3 správního řádu.

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností. V této kasační stížnosti tvrdí předně jeho nepřezkoumatelnost (§ 103 odst. 1 písm. d/ zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní /dále jen „s. ř. s.“/), a to z důvodu nejasných, zavádějících, či dokonce nepravdivých konstatování v něm uvedených. Stěžovatel dále pochybuje o správnosti závěrů, které sice z rozhodnutí jednoznačně nevyplývají, avšak které z něj lze alespoň hypoteticky dovodit (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

Jako nejpodstatnější důvod své kasační stížnosti stěžovatel považuje skutečnost, že rozsudek městského soudu operuje s námitkami žalobce a závěry stěžovatele, o nichž tvrdí, že jsou obsažena v žalobě, vyjádření k ní či ve zrušeném rozhodnutí stěžovatele, resp. žalovaného, přičemž tato tvrzení v uvedených podáních či rozhodnutí uvedena nejsou. Takový postup městského soudu zakládá podle stěžovatele nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

Městský soud se jednak zabýval žalobní námitkou, která z textu žaloby nijak nevyplývá. Tato skutečnost je podle stěžovatele o to významnější, že se městský soud žádnou jinou, skutečnou, námitkou žalobce nezabýval. Žalobce přitom fakticky zpochybňoval pouze věcná tvrzení, resp. právní posouzení věci žalovaným, a o nedostatku odůvodnění se vůbec nezmiňoval.

Městský soud dále hodnotí jako nepřipadnou argumentaci stěžovatele ustanovením § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel přitom takovou argumentaci ani ve svém rozhodnutí ani ve vyjádření k žalobě neuvedl. Ba dokonce právě s ohledem na tyto zásady bylo předmětné řízení o stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím ukončeno řádným rozhodnutím obsahujícím výrok, odůvodnění i poučení. Rovněž byla žalobci dána možnost nahlédnout do spisu a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a jeho následné vyjádření bylo zohledněno.

Zrušené rozhodnutí stěžovatele rovněž neobsahuje formulaci, že *„z přezkumu nevyplýnuly žádné skutečnosti, které by odůvodňovaly pochybení na straně povinného subjektu“*, a tudíž mu nelze vytýkat, že mu na základě této skutečnosti schází řádné odůvodnění. Předmětné rozhodnutí odůvodnění obsahuje - stěžovatel zde reaguje na námitku žalobce týkající se existence zálohování elektronické pošty. Stěžovatel v této souvislosti dospěl k závěru, že z podkladů, které měl k dispozici, nelze s určitostí dovodit, zda Jihomoravský kraj vlastní systém uchovávající elektronickou poštu, kterou její uživatelé odstranili. Tuto skutečnost totiž žadatel uvedl pouze jako hypotetický předpoklad, nikoli jako podložené tvrzení. Současně se stěžovatel zabýval otázkou

případné archivační povinnosti povinného subjektu a rozdílem mezi úřední korespondencí kraje podléhající vedení spisové služby a archivaci podle zákona o archivnictví a korespondencí jednotlivých radních.

Stěžovatel rovněž namítá nezákonnost (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.) napadeného rozsudku městského soudu. Má za to, že lze-li přece jen nějaké závěry z tohoto rozhodnutí dovodit, jedná se o závěry nesprávné.

Městský soud ve svém rozsudku hovoří o základních zásadách zákona o svobodném přístupu k informacím a o jeho obecných ustanoveních. Tento zákon přitom není členěn na ustanovení obecná a zvláštní a rovněž samostatně neupravuje základní zásady poskytování informací. Je-li možné určité principy ze zákona o svobodném přístupu k informacím dovodit, pak by prvním z nich byla vyšší míra neformálnosti celého procesu oproti procesům upraveným správním řádem. Tuto skutečnost však další text napadeného rozsudku popírá.

Městský soud rovněž směšuje rozhodnutí o odmítnutí žádosti upravené v § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím a rozhodnutí o stížnosti upravené v § 16a tohoto zákona. Ve svém rozsudku například uvádí, že *„každé rozhodnutí o odepření informací, stejně jako každé rozhodnutí o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace, má mít formu správního rozhodnutí podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.“*. Rozdíl mezi těmito rozhodnutími je však i z hlediska aplikace správního řádu, neboť zatímco v případě rozhodnutí o odmítnutí žádosti se správní řád použije beze zbytku (§ 20 odst. 4 písm. a/ zákona o svobodném přístupu k informacím), v případě řízení o stížnosti se použije pouze pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení (§ 20 odst. 4 písm. c/ tohoto zákona).

Podle § 20 odst. 4 věty druhé citovaného zákona se však při jakémkoli postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně proti nečinnosti a ustanovení § 178. Aplikaci § 68 správního řádu na rozhodnutí o stížnosti lze tedy dovodit pouze ze základních zásad činnosti správních orgánů. Tvrzení městského soudu, že je třeba na řízení o stížnosti aplikovat § 68 správního řádu beze zbytku je však v rozporu se závěrem, k němuž dospěl tentýž senát městského soudu v rozsudku č. j. 11 Ca 352/2007 - 47 ze dne 30. 12. 2008. Městský soud zde dovodil nezbytnost odůvodnění rozhodnutí, s čímž stěžovatel naprosto souhlasí, avšak nikoli nezbytnost úplné aplikace správního řádu, na které trvá žalobce.

Poté, co Nejvyšší správní soud zjistil, že jsou splněny všechny procesní podmínky pro věcné projednání a rozhodnutí kasační stížnosti, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu stěžovatelem uplatněných kasačních důvodů (§ 103 odst. 1 písm. a/ a d/ s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Nelze se totiž zabývat hmotněprávní argumentací, pokud rozhodnutí soudu neobstojí po formální stránce, tedy pokud soud

nevyčerpal celý předmět řízení, jak byl vymezen v žalobě, a ve svém rozhodnutí se nevypořádal se všemi žalobními námitkami.

Stěžovatel předně namítá, že se městský soud ve svém rozsudku zabýval námitkami, které žalobce v žalobě neuvedl, a naopak neposoudil ty námitky, které v žalobě obsaženy jsou. Nejvyšší správní soud z napadeného rozsudku zjistil, že se městský soud zabýval výhradně otázkou formy rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a otázkou, zda je rozhodnutí žalovaného, resp. stěžovatele, náležitě odůvodněno. Žalobce přitom ve své žalobě žádnou z těchto námitk neuplatnil, svými námitkami naopak zpochybňoval věcná tvrzení stěžovatele o způsobu zálohování elektronické pošty.

Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Z tohoto ustanovení vyplývá, že žalobní řízení je plně ovládáno zásadou dispoziční, která se projevuje právě v podobě povinnosti žalobce specifikovat žalobní body, z nichž bude patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Následný postup soudu ve správním soudnictví je pak vymezen právě rozsahem, v jakém je rozhodnutí správního orgánu napadeno, a důvody, pro které předmětné rozhodnutí nebo jeho část podle žalobce odporují konkrétnímu právnímu předpisu.

K otázce rozsahu přezkumné činnosti soudů ve správním soudnictví Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn, jedná se o tzv. jinou vadu řízení před soudem, která má vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Takový postup soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006 - 63, dostupný na www.nssoud.cz)

Ve zde posuzované věci městský soud zrušil napadené rozhodnutí stěžovatele pro „nezákonnost spočívající v nedostatku odůvodnění rozhodnutí“ o odmítnutí žádosti o informace podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Z obsahu žaloby však nevyplývá, že by žalobce v žalobě vznesl námitku, jíž by brojil proti nedostatečnému odůvodnění tohoto rozhodnutí. Městský soud proto pochybil, když zcela stranou svého rozhodování ponechal v žalobě obsažené žalobní body a napadené správní rozhodnutí přezkoumal a zrušil z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn. Zvolený postup městského soudu v předmětné věci je proto třeba považovat za jinou vadu řízení před soudem, která v předmětné věci měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel i v postupu městského soudu, který stěžovateli vytýká určité konstatace či závěry, které však na žádném místě žaloby, ani vyjádření k ní, obsaženy nejsou. Jedná se například o formulaci, že „z přezkumu nevyplývaly žádné skutečnosti, které by odůvodňovaly pochybení na straně

povinného subjektu“, z níž městský soud dovodil, že rozhodnutí stěžovatele schází řádné odůvodnění. Tuto formulaci přitom v rozhodnutí stěžovatele dohledat nelze. Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než přisvědčit této námitce stěžovatele - závěry městského soudu založené na závěrech a konstatacích stěžovatele, které však ze spisu nikterak nevyplývají, zakládají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů rozhodnutí (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Ke stejnému závěru dospěl i první senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 1 Azs 20/2009 - 68 ze dne 19. 5. 2005 (dostupný na www.nssoud.cz): „Nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů je též rozsudek, v němž výtky soudu vůči správnímu orgánu nemají oporu ve správním spisu či v provedeném dokazování před soudem a správním orgánem“.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu pro jinou vadu řízení před soudem, která má vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, a pro nedostatek důvodů rozhodnutí (obojí § 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

Jelikož stěžovatel uspěl s námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, Nejvyšší správní soud se již nezabýval a ani zabývat nemohl hmotněprávní podstatou věci, a tedy námitkou nezákonnosti napadeného rozsudku.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. ledna 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda

senátu