



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **J. Š.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad Hustopeče**, se sídlem Dukelské nám. 2/2, Hustopeče, ve věci ochrany před nečinností žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 1. 2020, č. j. 62 A 88/2019 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhal ochrany před nečinností žalovaného při vyřizování jeho žádosti o informace, kterou žádal o poskytnutí návodu k aplikaci spisové služby žalovaného. Ten mu dne 3. 4. 2019 sdělil, že návod k aplikaci spisové služby je součástí *softwaru* a není k dispozici v takové formě, aby jej mohl poskytnout třetím osobám. Žalobce podal na tento postup stížnost, které Krajský úřad Jihomoravského kraje nevyhověl.

[2] Krajský soud nejprve žalobu zamítl rozsudkem ze dne 7. 8. 2019, č. j. 62 A 88/2019 - 26, který ovšem Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) rozsudkem ze dne 27. 11. 2019, č. j. 9 A 247/2019 - 32, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť nebylo konáno jednání, přestože žalobce již v žalobě vyslovil svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání. Krajský soud následně po ústním jednání žalobu znovu zamítl a dospěl k závěru, že dotaz žalobce byl žádostí o informace podle informačního zákona, zároveň však i neformální odpověď žalovaného, proč nemůže návod k použití žalobci poskytnout, byla rozhodnutím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“). Je z ní totiž zřejmé, jak bylo o žádosti rozhodnuto i z jakých důvodů. Výrok sice neobsahoval veškeré zákonné náležitosti

požadované v § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a odůvodnění nebylo zcela v souladu s požadavky § 68 odst. 3 správního řádu a § 15 informačního zákona, a poučení o možném opravném prostředku chybělo zcela. Navzdory těmto vadám je však třeba „odpověď“ žalovaného na žádost o informace posuzovat podle jejího obsahu. Je z ní zřejmé, jak rozhodl, tedy že požadovanou informaci odmítl poskytnout, i proč tak učinil. Krajský soud proto dospěl k názoru, že po materiální stránce se jednalo o odmítnutí žádosti o informace ve smyslu § 68 správního řádu a § 15 informačního zákona, byť nikoli bezvadné. Žalobce se proti němu mohl bránit řádným opravným prostředkem, tedy odvoláním podle § 16 informačního zákona. Žalovaný tedy nebyl nečinný, neboť o žádosti o informace rozhodl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Vytýká krajskému soudu, že se nijak nevypořádal s argumentací uplatněnou v jeho první kasační stížnosti a následně při jednání, ze které plyne, proč nebylo možné na sdělení žalovaného ze dne 27. 3. 2019 nahlížet materiálně jako na rozhodnutí. Odůvodnění závěru, že toto sdělení je materiálně rozhodnutím, je nedostatečné. Materiální pojetí rozhodnutí má sloužit k ochraně práv účastníků řízení, a nikoliv k ochraně povinných subjektů, které o odmítnutí žádosti nevydají řádné rozhodnutí, ale zašlou žadateli pouze neformální sdělení, které nesplňuje základní náležitosti rozhodnutí. Stěžovatel neměl možnost rozpoznat, že se proti sdělení žalovaného má bránit odvoláním, když z vyjádření žalovaného i nadřízeného orgánu vyplývalo, že podle jejich názoru k vydání rozhodnutí vůbec dojít nemělo. Za těchto okolností je nespravedlivé dovozovat, že sdělení žalovaného je materiálně rozhodnutím, neboť tím nejsou chráněna jeho práva, ale toliko zájmy žalovaného. Nebyla také respektována zásada *in dubio mitius*, podle které je v pochybnostech nutné poskytnout účastníkovi řízení soudní ochranu a vykládat právo ve prospěch žadatele o informace. Není také přípustné, aby krajský soud vykládal úkony správního orgánu zcela v rozporu s výslovně vyjádřenou vůlí žalovaného, jenž zastával názor, že rozhodnutí není nutné vydávat, ani je vydat nechtěl. Absolutní nedostatek formy sdělení žalovaného ze dne 27. 3. 2019 způsobuje nulitu aktu. Toto sdělení nesplňuje žádné náležitosti rozhodnutí, když neobsahuje výrok, poučení a z odůvodnění není patrné, že o žádosti opravdu rozhodoval a jak dospěl k závěru, že stěžovatelu žádost je nutné odmítnout. Navrhl proto napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatel a jeho advokát také vyjádřili, že nesouhlasí s vyvěšením svých osobních údajů na internetových stránkách NSS.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžovatel nejprve uplatnil námitky, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., z jejich obsahu i ze skutečnosti, že písm. e) lze uplatnit pouze proti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, nikoli proti zamítavému rozsudku, je však patrné, že chtěl uplatnit důvod nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[9] NSS opakovaně judikoval, že za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresáty, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, jsou vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kde není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. k tomu např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[10] V nyní posuzovaném případě však NSS takové vady neshledal, neboť rozsudek krajského soudu je zcela srozumitelný. Oproti kasačním námitkám, podle nichž se údajně nevypořádal s některými stěžovatelskými argumenty, NSS konstatuje, že z jeho bodů 19. a 22. je patrné, že reagoval i na tvrzení, že sdělení žalovaného nelze pokládat za rozhodnutí. Pouze jej předem nepoučil, že on sám je za rozhodnutí pokládá, a žalobu na nečinnost tedy zamítne.

[11] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel zaslal žalovanému do datové schránky dne 27. 3. 2019 žádost o informace s následujícím zněním: „Dobrý den, prosím poskytněte mi návod k použití Vaší aplikace spisové služby.“ Následují již jen jeho osobní údaje. Předmět datové zprávy vyplnil jako „žádost o informace“. Žalovaný mu poté zaslal dne 3. 4. 2019 sdělení, sp. zn. Kt/4024/19/4, MUH/21316/19/4, kde bylo uvedeno: „Vážený pane Š., dne 27. 03. 2019 jste požádal o poskytnutí návodu k použití naší aplikace spisové služby. Sdělujeme Vám, že návod k použití naší aplikace spisové služby je nedílnou a neoddělitelnou součástí software (jedná se o počítačový program). Městský úřad Hustopeče ji nemá v tištěné, ani jiné podobě, umožňující poskytnutí třetí osobě.“ (pozn. soudu: stěžovatel opakovaně v kasační stížnosti mluví o „sdělení žalovaného ze dne 27. 3. 2019“, tím však jen sám celý spor znepřehledňuje, neboť dnem 27. 3. 2019 je datována jeho vlastní žádost o informace, naopak rozhodnutí žalovaného je jasně datováno dnem „3. dubna 2019“). Stěžovatel následně podal stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona. Následně mu Krajský úřad Jihomoravského kraje jako nadřízený orgán žalovaného zaslal dne 14. 5. 2019 „sdělení o prošetření podání“, podle nějž z původního podání nebyla zřejmá vůle podřídit žádost režimu informačního zákona, takže nešlo o žádost ve smyslu tohoto zákona.

[12] K tomu je třeba připomenout, že tento výklad odmítl jako formalistický již krajský soud, který jasně uvedl, že stěžovatelovo podání bylo třeba pokládat za žádost podle informačního zákona. Sporná tedy zůstává pouze otázka, zda krajský soud správně posoudil namítanou nečinnost žalovaného.

[13] Nečinnost je v judikatuře setrvale definována jako stav, kdy nebylo vydáno rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V rozsudku ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 - 76, NSS konstatoval, že podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu chybí i v případech, kdy již učiněný úkon správního orgánu nemá formální znaky rozhodnutí, nicméně podle svého obsahu nepochybně představuje rozhodnutí v materiálním smyslu. Vydání takového formálně nedokonalého rozhodnutí lze tedy napadnout jedinež žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., nikoli žalobou proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. Žaloba na nečinnost tedy nemůže být důvodná, pokud je vydáno rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jak plyne i z rozsudku NSS ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, č. 652/2005 Sb. NSS. Podle něj není rozhodné formální označení aktu, nýbrž skutečnost, zda se materiálně jedná o rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, jehož vydání se žalobce domáhá. Skutečnost, zda byly naplněny formální požadavky rozhodnutí, tedy není podstatná pro posouzení, zda zde nečinnost je či není. I podle rozsudku NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, je z hlediska žalobních typů nutno úkon orgánu veřejné moci posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu podle § 65 s. ř. s.

[14] NSS se v nyní posuzované věci plně ztotožňuje s názorem krajského soudu, že odpověď, kterou žalovaný zaslal stěžovateli dne 3. 4. 2019, je sice zcela stručná a neobsahuje výrok oddělený od odůvodnění, nicméně je z ní jasně patrné, v jaké věci, s jakými účastníky, jak žalovaný rozhodl a proč, a jde tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[15] V usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41, č. 3779/2018 Sb. NSS, rozšířený senát shrnul pojetí rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. takto: „Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu – jak uvádí shora citované usnesení rozšířeného senátu – vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci normalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (...).“

[16] Tyto čtyři základní znaky, které musí být naplněny, aby bylo možno považovat úkon správního orgánu za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., sdělení žalovaného splňuje. Mělo formalizovanou podobu, byť neobsahovalo výrok oddělený od odůvodnění; bylo

pokračování

vydáno v rámci formalizovaného postupu; o postupu byla pořízena dokumentace v podobě spisu značky Kt/4024/19/4, MUH/21316/19/4; a výsledný úkon byl oznámen stěžovateli coby jedinému účastníkovi řízení. Nejde sice o rozhodnutí, které by naplňovalo všechny požadavky § 68 správního řádu a § 15 informačního zákona, jak konstatoval už krajský soud, to by však bylo relevantní při přezkumu v řízení podle § 65 s. ř. s. V řízení o žalobě proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. dostačuje, že bylo vydáno rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[17] Již vůbec pak nelze konstatovat, že by šlo o rozhodnutí nulitní, tedy nicotné, jak tvrdí stěžovatel. Nicotnost způsobují pouze nejzávažnější vady, v jejichž důsledku nejde daný akt vůbec pokládat za rozhodnutí, ale pouze za tzv. paakt. Za nicotná jsou tak například považována rozhodnutí, k jejichž vydání nemá správní orgán pravomoc nebo není vůbec věcně příslušný (srovnej rozsudky NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 3 As 7/2008 - 99; ze dne 2. 11. 2006, č. j. 5 A 35/2002 - 73, č. 1060/2007 Sb. NSS; či ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001 - 46, č. 20/2003 Sb. NSS.), rozhodnutí vydaná proti neexistujícímu subjektu (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS), nebo pokud správní orgán rozhodl o nepodaném odvolání (rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2003, č. j. 7 A 18/2001 - 18). Žádnou tak intenzivní vadou napadené rozhodnutí žalovaného netrpí.

[18] Jeho sdělení totiž sice neodpovídalo plně formálním zákonným požadavkům na rozhodnutí, materiálně však plně odpovídalo povaze samotného stěžovatelova podání, kterou byla výše citovaná jednovětá žádost o návod k použití aplikace spisové služby žalovaného, na kterou žalovaný obratem zareagoval přípisem s datem, spisovou značkou a jasným sdělením o vyřízení této žádosti. Není tedy patrné, jaká stěžovatelova práva mohla být tímto postupem dotčena a jakého postupu *in dubio mitius* se svou kasační stížností domáhá. Pokud namítá, že neměl možnost rozpoznat, že proti sdělení žalovaného se má bránit odvoláním, je třeba připomenout, že již od 15. 1. 2019 byl zastoupen svým nynějším zástupcem, takže mu nic nebránilo zvolit odpovídající procesní postup. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2019 sice vykazuje formální vady, jak uváděl již krajský soud, není v něm však nijak popřeno, že jde o rozhodnutí, jak se uvádí v kasační stížnosti. Podřízení postupu žalovaného informačnímu zákonu odmítl až Krajský úřad Jihomoravského kraje ve sdělení ze dne 14. 5. 2019, které však není nyní předmětem soudního přezkumu a zejména už nemohlo mít *ex post* vliv na to, zda stěžovatel podá proti rozhodnutí žalovaného stížnost nebo odvolání.

[19] Lze tedy přisvědčit krajskému soudu, že žalovaný nebyl nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s. Rozsudek krajského soudu je srozumitelný a svým rozsahem a podrobností plně odpovídá významu sporu, tedy reakci žalovaného na jednovětou žádost o návod k použití aplikace spisové služby.

[20] K nesouhlasu stěžovatele a jeho advokáta s vyvěšením jejich osobních údajů na internet vyjádřeném v kasační stížnosti NSS připomíná, že se jedná o porozsudkovou agendu a že není namístě předkládat tento požadavek znovu státní správě NSS, jak v doplnění kasační stížnosti požaduje. Předseda NSS už totiž na obdobnou žádost opakovaně zareagoval. Naposledy tak učinil vůči témuž advokátovi přípisem ze dne 25. 11. 2019, č. j. S

139/2019 - 7, v němž jasně uvedl, že dalším žádostem téhož advokáta a stejného obsahu již odmítne bez dalšího vyhovět. Za této situace je nynější opakovanou žádost, již se stěžovatelův zástupce znovu domáhá odpovědi, kterou již od věcně příslušného orgánu opakovaně dostal, nutno pokládat za účelovou. Nyní rozhodující senát také v souladu s jasným vyjádřením předsedy NSS mu tuto žádost znovu nepředkládal, stejně jako ji nepředkládal správě soudu, neboť odpověď na svou žádost již stěžovatelův zástupce obdržel dříve.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 21. dubna 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu