



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Tomaier Legal advokátní kancelář s.r.o.**, IČO: 241 55 241, se sídlem Černokostelecká 281/7, Praha 10, zast. Mgr. Tomášem Urbanem, advokátem, se sídlem Vřesová 685/16, Praha 8, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvková organizace, IČO: 659 93 390, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zast. JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem, se sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8, proti rozhodnutí Ing. Radka Mátl, osoby pověřené řízením žalovaného, ze dne 4. 9. 2019, č. j. 18617/2019-10000, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 10. 2021, č. j. 11 A 177/2019 - 134,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 10. 2021, č. j. 11 A 177/2019 - 134, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Ing. Radek Mátl, jakožto osoba pověřená řízením osoby zúčastněné na řízení, v záhlaví uvedeným rozhodnutím potvrdil rozhodnutí osoby zúčastněné na řízení ze dne 17. 7. 2019, č. j. 13413/2019-10320, o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, na základě níž Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 8. 2020, č. j. 11 A 177/2019 - 43, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 10. 2020, č. j. 4 As 280/2020 - 54, zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2020, č. j. 11 A 177/2019 - 43, a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud totiž nerefletoval nesouhlas žalovaného s rozhodnutím věci bez jednání a ve věci tímto způsobem rozhodl, čímž závažným způsobem porušil jeho právo na účast při jednání soudu zakotvené čl. 38 odst. 2 věty první Listiny základních práv a svobod a § 49 odst. 1 a 3 a § 50 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“).

[4] Městský soud následně ve věci znovu rozhodl rozsudkem ze dne 11. 2. 2021, č. j. 11 A 177/2019 - 86, jímž v záhlaví uvedené rozhodnutí Ing. Radka Mátla, osoby pověřené řízením ŘSD (dále též „rozhodnutí ŘSD“), o odmítnutí žádosti ze dne 4. 9. 2019, č. j. 18617/2019-10000 zrušil a věc osobě zúčastněné na řízení vrátil k dalšímu řízení.

[5] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 4. 2021, č. j. 4 As 65/2021 - 44, rozsudek městského soudu ze dne 11. 2. 2021 zrušil, neboť působnost rozhodovat o odvolání přešla dne 2. 1. 2020 na Úřad pro ochranu osobních údajů. Městský soud tedy měl od 2. 1. 2020 jako s žalovaným jednat nikoliv se stěžovatelem, ale s Úřadem pro ochranu osobních údajů.

[6] Městský soud poté žalobu odmítl v záhlaví uvedeným usnesením. Poukázal na skutečnost, že žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 3. 2021, č. j. UOOU-01327/21-2, zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil povinnému subjektu – osobě zúčastněné na řízení - k novému projednání. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 24. 3. 2021. Osoba zúčastněná na řízení poté znovu rozhodla o žádosti žalobce o poskytnutí informací rozhodnutím ze dne 9. 4. 2021, č. j. RSD-2006/2021-19410/Sol, proti němuž se žalobce znovu odvolal.

[7] Na základě tohoto dalšího odvolání vydal žalovaný další rozhodnutí, kterým rozhodl dne 7. 6. 2021 pod č. j. UOOU-01327/21-6 tak, že rozhodnutí ŘSD ze dne 9. 4. 2021 se podle § 90 odstavec 4 správního řádu z důvodu dle § 48 správního řádu zrušuje a řízení se dle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu zastavuje. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 7. 6. 2021.

[8] Žalobou napadené rozhodnutí Ing. Radka Mátla, osoby pověřené řízením Ředitelství silnic a dálnic ČR, ze dne 4. 9. 2019, č. j. 18617/2019-10000, tedy bylo zrušeno pravomocným rozhodnutím Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 24. 3. 2021, č. j. UOOU-01327/21-2. Městský soud proto shledal, že zde neexistuje rozhodnutí, které by mohl přezkoumávat. Existence správního rozhodnutí je přitom základní podmínkou pro to, aby soud mohl žalobou napadené rozhodnutí přezkoumat. Neexistence rozhodnutí způsobuje nedostatek podmínky řízení, proto soud s odkazem na ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítl.

[9] Městský soud dodal, že na situaci nic nemění ani zjištění, že po zrušení žalobou napadeného rozhodnutí ze dne 4. 9. 2019 povinný subjekt dne 9. 4. 2021 znovu rozhodl,

pokračování

ani skutečnost, že toto nové rozhodnutí o žádosti žalobce žalovaný zrušil rozhodnutím ze dne 7. 6. 2021 a řízení zastavil, v důsledku čehož nebylo o žádosti žalobce rozhodnuto. Nejvyšším správním soudem byl zrušen jen rozsudek Městského soudu v Praze, tím byl obnoven stav před vydáním rozsudku městského soudu, tj. stav, že platí pravomocné, žalobou napadené rozhodnutí ze dne 4. 9. 2019. Bylo na žalobci, aby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2021, č. j. UOOU-01327/21-6, zvážil podání žaloby ve správním soudnictví, aby soud posoudil, zda byly či nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odstavec 1 písm. e) správního řádu, když je zřejmé, že v důsledku vydání rozsudku NSS ze dne 30. 4. 2021, č. j. 4 As 65/2021 - 44, nedošlo k situaci, že by běželo jiné správní řízení o žádosti žalobce, jak požaduje § 66 správního řádu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[10] Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Uvedl, že žalovaný správně vycházel v době vydání svého rozhodnutí ze dne 7. 6. 2021, č. j. UOOU-01327/21-6, z toho, že v důsledku kasačního rozsudku NSS ze dne 30. 4. 2021, č. j. 4 As 65/2021 - 44, stále probíhá řízení u Městského soudu v Praze, který je povinen znovu rozhodnout o žalobě. Žalovaný přitom neměl jinou možnost postupu, když nemohl zrušit své předchozí pravomocné rozhodnutí. Také v případě rozhodnutí ze dne 24. 3. 2021, č. j. UOOU-01327/21-2 ÚOOÚ, postupoval žalovaný správně, neboť v tu dobu nemohl být vázán dosud nevydaným kasačním rozhodnutím NSS. Kasační stížností napadené usnesení městského soudu považuje stěžovatel za nesprávné, jelikož jím městský soud fakticky popřel účinky rozsudku NSS č. j. 4 As 65/2021 - 44, neboť své rozhodnutí založil na účincích rozhodnutí žalovaného, jehož podkladem bylo zrušené rozhodnutí. Řešení situace uvedené městským soudem spočívající v žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2021, č. j. UOOU-01327/21-6, nepovažuje stěžovatel za vhodné, neboť ani tento postup by nevedl k tomu, že by bylo odklizené rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2021, č. j. UOOU-01327/21-2, které bylo pro městský soud důvodem pro odmítnutí žaloby. Stěžovatel dále zdůraznil, že městský soud svým formalistickým postupem přehlíží, že účelem jeho rozhodování je ochrana ústavně garantovaného práva na informace. Za paradox označil, že usnesení městského soudu přichází poté, co veškerá rozhodnutí příslušných orgánů dospěla ke správnému závěru, že žalobci je neoprávněné odpírání poskytnutí informací původním žalovaným (nyní osobou zúčastněnou na řízení), přičemž žalobce řádně napadl její negativní a obstrukční rozhodnutí. Fakticky tak došlo k tomu, že oba orgány, jejichž rolí je ochrana práv žalobce, se této roli brání a tvrdí, že jim procesní překážky brání rozhodovat. Stěžovatel ve výsledku svá práva není schopen efektivně uplatnit ani u jednoho orgánu. Ze strany městského soudu je tento postup odepřením spravedlnosti.

[11] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadené usnesení je s ohledem na nastalou procesní situaci správné a městský soud v zásadě neměl jinou možnost, než z důvodu odpadnutí předmětu řízení žalobu odmítnout. Neměl totiž rozhodnutí, o kterém by mohl rozhodovat. Stěžovatel nesprávně uvádí, že městský soud

neměl přihlížet k rozhodnutí žalovaného, jímž došlo k zastavení řízení o žádosti stěžovatele o poskytnutí informací, neboť toto rozhodnutí je do okamžiku jeho zrušení nutno považovat za správné a platné (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. 2 Azs 307/2015). Přílehlavý je závěr městského soudu, že žalobce mohl proti tomuto rozhodnutí podat žalobu, pokud se domníval, že je nezákonné.

[12] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Podle § 77 odst. 1 správního řádu *nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřazený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*

[16] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení, zda městský soud postupoval správně, když žalobu odmítl z důvodu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Argumentaci stěžovatele, že napadení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2021, č. j. UOOU-01327/21-6, žalobou by nevedlo k tomu, že by bylo odklizeno rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2021, č. j. UOOU-01327/21-2, které bylo pro městský soud důvodem pro odmítnutí žaloby, lze přisvědčit. Za rozhodující pro správné posouzení klíčové námitky stěžovatele, že mu byl odepřen přístup k soudu, ovšem zdejší soud považuje, že žalovaný svým rozhodnutím ze dne 24. 3. 2021, č. j. UOOU-01327/21-2, předchozí rozhodnutí ŘSD o odvolání stěžovatele ze dne 4. 9. 2019, č. j. 18617/2019-10000, zrušit neměl a ani nemohl, a to z několika důvodů.

[18] Je tomu tak jednak proto, že žalovaný rozhodoval v době, kdy rozhodnutí ŘSD ze dne 4. 9. 2019, č. j. 18617/2019-10000, neexistovalo, neboť bylo zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 11. 2. 2021, č. j. 11 A 177/2019 - 86, a předtím, než toto rozhodnutí „obživlo“ poté, co tento rozsudek městského soudu byl zrušen rozsudkem NSS ze dne 30. 4. 2021, č. j. 4 As 65/2021 - 44 (o odkladném účinku kasační stížnosti přitom nebylo rozhodnuto).

pokračování

[19] Žalovaný dále rozhodoval v řízení o odvolání, které nikdy podáno nebylo, neboť za situace, kdy toto rozhodnutí ŘSD o odvolání bylo městským soudem zrušeno a na žalovaného přešla pravomoc odvolacího orgánu, mohl žalovaný rozhodnout pouze o odvolání stěžovatele proti prvostupňovému rozhodnutí ŘSD o odmítnutí žádosti ze dne 17. 7. 2019, č. j. 13413/2019-10320. Proti napadenému rozhodnutí ŘSD ze dne 4. 9. 2019 totiž stěžovatelem žádné odvolání podáno nebylo a ani nemohlo být, neboť proti rozhodnutí odvolacího orgánu se dle § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat (žalobce proti tomuto rozhodnutí správně brojil žalobou u městského soudu). Ke zrušení rozhodnutí ŘSD ze dne 4. 9. 2019 navíc nebyl žalovaný ani věcně příslušný, neboť se jednalo o rozhodnutí správního orgánu stejného stupně (odvolacího orgánu).

[20] Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2021, č. j. UOOU-01327/21-2, je dále vnitřně rozporné, neboť žalovaný jeho výrokem zrušil odvolací rozhodnutí ŘSD ze dne 4. 9. 2019, č. j. 18617/2019-10000, avšak jinak se v něm věnuje výlučně prvostupňovému rozhodnutí ŘSD ze dne 17. 7. 2019, č. j. 13413/2019-10320, uvádí, že rozhodoval na základě odvolání žalobce podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu a uložil osobě zúčastněné na řízení žádost žalobce znovu meritorně posoudit, s tím, že tak nemůže učinit nadřízený orgán. Přitom však žalovaný nezrušil naposledy uvedené prvostupňové rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace.

[21] Nejvyšší správní soud hodnotil výše uvedené vady rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2021, č. j. UOOU-01327/21-2, které bylo důvodem pro odmítnutí žalobě městským soudem. Shledal přitom, že jsou natolik závažné, že zakládají jeho nicotnost ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.

[22] Nejvyšší správní soud konstatoval např. v bodech 15 a 17 rozsudku 17. 2. 2020, č.j. 8 Ads 194/2019 - 27, že „*právní úprava neobsahuje komplexní a podrobné definiční vymezení nicotnosti. K různým aspektům pojmu nicotnosti se proto v minulosti vyjadřovala četná rozhodnutí správních soudů. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS, uvedl, že nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není 'běžným' nezákonným rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které nevyvolává veřejnoprávní účinky. V případě 'obvyklých vad' správních rozhodnutí se uplatní zásada presumpce správnosti a platnosti správních aktů. V rámci této zásady se na daná rozhodnutí hledí jako na existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů. Naopak v případě nicotných správních rozhodnutí se tato zásada neuplatní. Z povahy nejtěžších vad pak plynou i ty nejtěžší následky v podobě nicotnosti. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky.*“

„Judikatura dospěla k závěru, že vadami takové intenzity, které způsobují nicotnost daného rozhodnutí, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. např. výše již citované usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 7 As 100/2010, či rozsudek ze dne 20. 12. 2012, čj. 3 As 24/2012 - 22).“

[23] Nejvyšší správní soud má za to, že rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2021, č. j. UOOU-01327/21-2, které dle názoru městského soudu odklidilo rozhodnutí ŘSD přezkoumávané v tomto soudním řízení, je stíženo nicotností ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu, neboť žalovaný nebyl vůbec věcně příslušný k jeho vydání, přičemž zrušení v té době neexistujícího rozhodnutí ŘSD dále zakládá právní i faktickou neuskutečnitelnost rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutí žalovaného je dále stíženo výše již popsanou vnitřní rozporností.

[24] Nejvyšší správní soud v této souvislosti opětovně poukazuje na právě zmíněný rozsudek NSS č. j. 8 Ads 194/2019 - 27, v němž pro případy, kdy správní orgán měnil či rušil rozhodnutí, které již v době jeho rozhodování neexistovalo, konstatoval, že to nebylo z povahy věci možné a *„pokud tak učinil, je nutno na jím vydané změnové či zrušovací ‘rozhodnutí’ v souladu s výše uvedeným hledět jako na nicotný akt, přičemž takové ‘rozhodnutí’ nemohlo mít z povahy věci žádné právní účinky.“*

[25] Nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2021, č. j. UOOU-01327/21-2, má za následek, že tento správní akt žalovaného právně neexistuje, není tudíž ani schopen vyvolat jakékoli právní následky, a nedošlo tak ani ke zrušení rozhodnutí ŘSD ze dne 4. 9. 2019, č. j. 18617/2019-10000, jež je předmětem soudního řízení v posuzované věci. Závěr městského soudu o absenci podmínek řízení, na kterém založil kasační stížností napadené usnesení, proto neobstojí.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

pokračování

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

V Brně dne 8. dubna 2022

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu