



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupíčkové a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha, proti žalované: **Dopravní podnik Karlovy Vary, a. s.**, se sídlem Sportovní 656/1, Drahovice, Karlovy Vary, zastoupené Mgr. Petrem Šindelářem, LL. M., advokátem se sídlem Moskevská 1461/66, Karlovy Vary, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 1. 2022, č. j. 57 A 131/2021-88,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 1. 2022, č. j. 57 A 131/2021-88 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) zamítl žalobu, jíž se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalované spočívající v nevyřízení jeho žádosti o informace ze dne 29. 1. 2021. Krajský soud považoval za prokázané, že žalovaná žádost žalobce vyřídila tím, že zpracovala odpověď na položené otázky a zaslala mu ji dne 16. 2. 2021 na adresu uvedenou v žádosti doporučenou poštou do vlastních rukou prostřednictvím České pošty, s. p. (dále též „Česká pošta“). Jelikož žalobce nebyl zastižen, byla zásilka uložena na poště do 23. 3. 2021. Žalobce si zásilku v této době nevyzvedl, a proto byla dne 26. 3. 2021 vrácena zpět žalované. Nejpozději dne 15. 3. 2021 byl přitom žalobce informován o tom, že mu byla odpověď na jeho žádost tímto způsobem zaslána. Jeho pochybnosti ohledně odeslání odpovědi žalovaná podle krajského soudu rozptýlila předložením podacího lístku a dokumentu o historii předmětné zásilky. Soud shledal nespolehlivým online sledování poštovních zásilek, na které poukazoval žalobce, neboť podle pracovníků České pošty může po určitém čase dojít k opětovnému přidělení stejného čísla již doručené zásilky jiné (pozdější) zásilce.

[2] Krajský soud dále přistoupil k posouzení, zda způsob odeslání odpovědi žalovanou způsobuje, že na tuto odpověď nelze pohlížet jako na splnění povinnosti povinné osoby poskytnout informace. Uvedl, že žalovaná sdělením informace v listinné podobě nepochybně dostala požadavku § 4a odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v rozhodném znění (dále též „informační zákon“). Na žalovanou přitom nedopadá § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále též „zákon o elektronických úkonech“), který ukládá orgánům veřejné moci povinnost doručovat dokumenty fyzickým osobám, jež mají zpřístupněnu datovou schránku, prostřednictvím této schránky, umožňuje-li to povaha dokumentu. I když žalovaná spadá pod pojem „*veřejná instituce*“ podle § 2 odst. 1 informačního zákona, nelze ji automaticky označit za „*orgán veřejné moci*“ podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o elektronických úkonech. Aby mohla být žalovaná podřazena pod tento pojem, musela by jí být svěřena „*působnost v oblasti veřejné správy*“. K tomu nestačí, že žalovaná je veřejnou institucí, a tedy povinnou osobou podle § 2 odst. 1 informačního zákona. Krajský soud podpůrně odkázal na judikaturou formulovaná kritéria, kdy se jedná o veřejnou instituci a na to, že informační zákon v § 5 odst. 2 písm. c) [nyní písm. b), pozn. soudu] předpokládá, že povinnou osobou budou i subjekty, které nejsou orgánem veřejné moci. Uzavřel, že žalované jakožto obchodní korporaci nebyla uložena povinnost doručovat žalobci odpověď na jeho žádost o informace do datové schránky. Navíc žalobce o odpověď v této formě nežádal a ve své žádosti uvedl pouze poštovní doručovací adresu. Krajský soud dodal, že na případ žalobce lze přiměřeně aplikovat nález Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2015, sp. zn. II. ÚS 3694/13, podle něhož nemá být poskytována ochrana jednání, které lze označit za účelové, případně (přínejmenším) za značně ledabylé a porušující zásadu, podle níž je každý povinen dbát o vlastní práva. Žalobce totiž musel minimálně od 15. 3. 2021 vědět, že mu je odpověď na jeho žádost doručována doporučenou poštou. Přesto si pro zásilku nedošel, ač ta setrvala na ukládací poště ještě dalších 8 dní. Žalobce nadto ani netvrdil konkrétní vážné důvody, proč si pro zásilku nemohl dojít. I kdyby žalovaná měla povinnost odeslat žalobci odpověď datovou schránkou, přístup žalobce způsobil zmaření doručení předmětné odpovědi. Za těchto okolností nelze klást k tíži žalované, že žalobci nebyla odpověď doručena. Žalobce měl prokazatelně možnost se s odpovědí na jeho žádost o informace seznámit, pokud by si zásilku vyzvedl na poště, kde pro něj byla připravena. Krajský soud uzavřel, že ke dni rozhodnutí soudu již byla předmětná žádost o informace vyřízena, a žalovaná tak není nečinná.

II.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Setrval na názoru, že žalovaná je nečinná, neboť mu nezaslala odpověď na informace do datové schránky. Doručování prostřednictvím pošty bylo nezákonné, protože k doručení odpovědi nemohlo dojít. Dále se stěžovatel vymezil proti tomu, že žalovaná není „*orgánem veřejné moci*“, pro nějž platí povinnost komunikovat se žadatelem o informace datovou schránkou. Jestliže je žalovaná povinným subjektem podle § 2 odst. 1 informačního zákona, pak jí nepochybně byla svěřena působnost v oblasti veřejné správy. Jedná se konkrétně o oblast poskytování informací podle informačního zákona. Žalovaná autoritativně vrchnostensky rozhoduje

pokračování

o veřejném subjektivním právu stěžovatele na informace a postupuje jako správní orgán. V tomto rozsahu je proto povinna doručovat odpovědi prostřednictvím datové schránky. Na tom nic nemění, že nemá zřízenou datovou schránku ve stejném režimu jako orgán veřejné moci. Dle stěžovatele tak nebyla jeho žádost o informace dosud řádně vyřízena. Nelze akceptovat doručování odpovědi Českou poštou, nadto nebylo toto doručení prokázáno. Stěžovatel doplnil, že z § 5 odst. 2 písm. c) informačního zákona plyne pouze to, že žalovaná musí zpřístupnit informace o postupu, který musí dodržovat při vyřizování podnětů a jiných podání. Toto ustanovení však nijak nemodifikuje definici „*orgánu veřejné moci*“. Působnost v oblasti veřejné správy byla žalované ostatně svěřena i v dalších oblastech (zadávání veřejných zakázek či registr smluv). Pokud by nebyla žalované svěřena působnost v oblasti veřejné správy, nespádala by pod definici správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., a nebyla by tudíž pasivně legitimována v řízení o žalobě. Krajský soud by pak musel žalobu odmítnout. Napadený rozsudek je tedy rovněž vnitřně rozporný. Stěžovatel dále namítl, že není jeho povinností žádat o zaslání odpovědi na žádost elektronickou formou. Tento způsob vyřízení žádosti plyne již z toho, že byla podána datovou schránkou, do níž má orgán veřejné moci doručovat automaticky. Dále se jedná o způsob vyřízení žádosti předpokládaný § 4a informačního zákona, ale i směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. 6. 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru. Na tom nic nemění, že stěžovatel v žádosti uvedl adresu trvalého pobytu. Jedná se o obligatorní náležitost žádosti o informace, bez níž by žalovaná neměla povinnost ji vyřídit. Na věc nedopadá ani nález sp. zn. II. ÚS 3694/13. Stěžovateli totiž nebyla materiálně doručena odpověď na žádost a o jejím doručování ani nevěděl. Závěrem stěžovatel namítl, že by žalovaná neměla mít nárok na náhradu nákladů řízení. Měla by totiž být schopna obhájit svůj postup při vyřizování žádosti o informace sama. Tento případ nijak nevybočoval z běžné agendy povinného subjektu. Stěžovatel se rovněž vyjádřil k anonymizaci a zveřejňování rozsudků Nejvyššího správního soudu.

[4] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 56/2014-28. Podle stěžovatele podporuje jeho závěr, že žalovaná je v určitých případech správním orgánem (orgánem veřejné moci) a musí dodržovat pravidla doručování stanovená v zákoně o elektronických úkonech.

III.

[5] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na § 5 odst. 2 písm. b) [správně písm. c), pozn. soudu] informačního zákona, který podle ní rozlišuje povinné subjekty na orgány veřejné moci a ostatní. Žalovaná při vykonávání úkonů podle tohoto zákona nepůsobí jako orgán veřejné moci, nemá tedy povinnost doručovat písemnosti výlučně prostřednictvím datové schránky. Povinnosti jí lze přitom ukládat pouze na základě zákona a v jeho mezích. Dle žalované bylo jednání stěžovatele od počátku šikanózní. Stěžovatel byl prokazatelně vyrozuměn o tom, že si odpověď může vyzvednout na poště, k čemuž měl 9 dní. Nadto byl s obsahem odpovědi prokazatelně seznámen v řízení před krajským soudem. Jeho jednání není možné poskytovat ochranu. Žalovaná měla plné právo na náhradu nákladů řízení, neboť není orgánem veřejné moci a nemá vlastní právní oddělení, které by jí garantovalo účinnou ochranu jejích práv v řízení o správní žalobě, které nebylo nijak jednoduché. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[6] Ve vyjádření k doplnění kasační stížnosti žalovaná zopakovala svou argumentaci a dodala, že odlišný výklad právních norem by byl vůči ní extenzivní a nedovolený. Podle ní je podstatou sporu nákladový výrok napadeného rozsudku, proti němuž je kasační stížnost nepřipustná a měla by být odmítnuta.

IV.

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

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud musí nejdříve konstatovat, že v projednávaném případě se nejedná o nepřipustnou kasační stížnost podle § 104 odst. 2 s. ř. s. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodě 29 usnesení ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007-64: „Podle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. není přípustná kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení. Jinými slovy, zákon nepřipouští kasační stížnost, je-li jejím jediným důvodem napadení výroku o nákladech řízení. Pokud by kasační stížnost byla podána v takto jednoznačné (čisté) podobě, musela by být pro nepřipustnost odmítnuta, byť by Nejvyšší správní soud seznal, že rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení není správné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2004, č. j. 4 Ans 1/2004-53, podle něhož „nelze za stávající právní úpravy ve správním soudnictví napravit soudem rozhodujícím o kasační stížnosti případné nesprávné rozhodnutí krajských soudů o nákladech řízení, pokud není současně kasační stížností napaden též výrok o věci samé“).“ V projednávaném případě kasační stížnost jasně směřuje především proti zamítavému výroku rozsudku krajského soudu, proti němuž stěžovatel předkládá řadu námitek. Nebylo tak namístě ji odmítnout pro nepřipustnost.

[10] Samotné posouzení věci se neobejde bez stručného shrnutí podstatných skutkových okolností. Stěžovatel poslal dne 29. 1. 2021 žalované prostřednictvím své datové schránky žádost o poskytnutí informací. Konkrétně žádal o informace týkající se odměňování členů statutárního a dozorčího orgánu žalované za rok 2020, vykazování práce členy těchto orgánů, a vlastnictví rekreačního objektu, který by byl členy těchto orgánů využíván. Žalovaná předložila podací lístek a dokument o historii zásilky, podle něhož měla žalovaná dne 16. 2. 2021 odeslat stěžovateli formou doporučeného dopisu zásilku do vlastních rukou na adresu, kterou stěžovatel uvedl ve své žádosti. Podle dokumentu o historii zásilky byla tato dne 18. 2. 2021 vypravena na pochůzku a poté pro nezastižení adresáta uložena, resp. předána k uložení na ukládací poštu. Dne 23. 3. 2021 započalo její zpětné doručení (vrácení) žalované. Dne 18. 2. 2021 zaslal stěžovatel žalované datovou schránkou stížnost na postup při vyřizování žádosti o poskytnutí informace, v níž uvedl, že mu do dnešního dne nebyly informace poskytnuty. Žalovaná na stížnost reagovala přípisem ze dne 14. 3. 2021, v němž uvedla, že „odpověď na Vaši žádost byla zaslána dne 16. 2. 2021 z administrativních důvodů doporučeně do vlastních rukou prostřednictvím České pošty, s. p.“ a přiložila podací lístek zásilky. Přípis byl stěžovateli odeslán datovou schránkou dne 15. 3. 2021 a téhož dne doručen (dodán). Dne 16. 3. 2021 stěžovatel reagoval sdělením, že

pokračování

očekával zaslání informací do datové schránky, a výslovně požádal, aby mu byly požadované informace zaslány do datové schránky. Na tento přípis již žalovaná nereagovala.

[11] Předmětem sporu je otázka, zda žalovaná řádně vyřídila žádost stěžovatele o poskytnutí informací ze dne 29. 1. 2021, a nebyla tedy k datu rozhodnutí krajského soudu při vyřízení této žádosti nečinná.

[12] V § 4a odst. 1 informačního zákona je uvedeno, že *[j]e-li informace poskytována na základě žádosti, poskytuje se ve formátech a jazycích podle obsahu žádosti o poskytnutí informace, včetně k ní se vztahujících metadat, pokud tento zákon nestanoví jinak. Povinný subjekt není povinen měnit formát nebo jazyk informace ani vytvářet k informaci metadata, pokud by taková změna nebo vytvoření metadat byly pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží; v tomto případě vyhoví povinný subjekt žádosti tím, že poskytne informaci ve formátu nebo jazyce, ve kterých byla vytvořena. Pokud je požadovaná informace součástí většího celku a její vynětí by bylo pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží, poskytne povinný subjekt takový celek v souladu s tímto zákonem. Pokud je to možné s přihlédnutím k povaze podané žádosti a způsobu záznamu požadované informace, poskytne povinný subjekt informaci v elektronické podobě* (zdůrazněno soudem).

[13] Podle § 4a odst. 2 písm. a) informačního zákona platí, že *[j]e-li informace poskytována na základě žádosti, poskytuje se způsobem podle obsahu žádosti, zejména sdělením informace v elektronické nebo listinné podobě*. Podle třetího odstavce uvedeného ustanovení pak platí, že *[p]okud způsob poskytnutí informace podle odstavce 2 není možný nebo by pro povinný subjekt představoval nepřiměřenou zátěž, vyhoví povinný subjekt žádosti tím, že poskytne informaci jiným způsobem umožňujícím její účinné využití žadatelem*.

[14] Z citované právní úpravy vyplývá, že povinný subjekt je primárně povinen respektovat požadavky žadatele stran formátu poskytované informace, jejího jazyka i způsobu jejího poskytnutí. Postupuje přitom „podle obsahu žádosti“. Požadavek postupovat uvedeným způsobem od povinného subjektu vyžaduje, aby respektoval nejen výslovné instrukce uvedené v žádosti, tedy konkrétní pokyny žadatele stran určitého formátu, jazyka a způsobu poskytnutí informace, ale hodnotil obsah žádosti jako takový. Jinými slovy, povinný subjekt má respektovat obsah žádosti, i když v ní žadatel nevyjádří výslovně a zcela precizně, v jakém konkrétním formátu, jazyce a jakým konkrétním způsobem mu má být informace poskytnuta, pakliže jsou tyto požadavky z žádosti seznatelné, či na ně lze rozumně usuzovat. Postačí tedy, pokud žádost bude obsahovat dostatečné indicie, z nichž bude možné tyto požadavky rozumně dovodit (žadatel například uvede nad rámec identifikačních údajů svou e-mailovou adresu, ID své datové schránky apod.). K obdobným závěrům dospěla rovněž komentářová literatura, viz např.: Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. S ohledem na povinnost žadatele uvést v žádosti stanovené identifikační údaje přitom zpravidla nebude možné za dostatečnou indicii stran požadovaného způsobu poskytnutí informace bez dalšího považovat prosté uvedení adresy trvalého pobytu žadatele. Jedná se totiž o jeden z identifikačních údajů, který je povinnou náležitostí žádosti podle § 14 odst. 2 informačního zákona: *Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášená*

k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště (zdůrazněno soudem).

[15] Odchýlit se od výše uvedeného je možné v případech, kdy by vyřízení žádosti popsáním způsobem pro povinný subjekt představovalo nepřiměřenou zátěž [srov. pojem „*nepřiměřené úsilí překračující rámec jednoduché operace*“ používaný v čl. 5 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, či obdobně viz čl. 5 odst. 3 (nové) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/1024/EU ze dne 20. 6. 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru]. V takovém případě vyhoví povinný subjekt žádosti tím, že informaci poskytne ve formátu a jazyce, ve kterých byla vytvořena. Zásadně by však měla být informace poskytnuta v takovém formátu a jazyce, o jaký žadatel požádá, resp. jaký plyne z obsahu jeho žádosti. Obdobný závěr platí rovněž pro způsob poskytování informace, jak vyplývá z § 4a odst. 2 informačního zákona (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 9. 2016, č. j. 15 A 78/2016-33).

[16] Pokud z obsahu žádosti vůbec nevyplývá, v jaké podobě a jakým způsobem požaduje žadatel informace poskytnout, postupuje povinný subjekt v souladu se zákonnou úpravou. Ta v § 4a odst. 1 *in fine* informačního zákona stanoví, že preferovanou podobou poskytované informace je podoba elektronická. Způsob poskytnutí informace pak upravuje § 4a odst. 2 téhož zákona. Podle písm. a) uvedeného ustanovení dochází k poskytnutí informace *zejména sdělením informace v elektronické nebo listinné podobě*. Uvedené ustanovení nicméně nelze vnímat izolovaně. Při jeho aplikaci je třeba mít na paměti, že podle předchozího odstavce zákon preferuje poskytnutí informace *v elektronické podobě* (formátu). Jsou-li tedy splněny podmínky zákona pro to, aby byla informace poskytnuta v elektronické podobě (§ 4a odst. 1 *in fine*), je třeba navazující ustanovení § 4a odst. 2 písm. a) chápat tak, že by i vlastní sdělení této informace mělo primárně proběhnout takovým způsobem, který zachová právě tuto její (preferovanou) elektronickou podobu. Tímto bude zpravidla poskytnutí informace přímo prostřednictvím prostředků elektronické komunikace, což bude vhodné zejména za situace, kdy sám žadatel komunikuje s povinným subjektem prostředky elektronické komunikace (lze si však představit rovněž zaslání informace na DVD, USB flash disku apod., kdy bude zachována elektronická podoba). Klade-li ovšem zákonná úprava do popředí poskytování informací v elektronické podobě, nelze než dospět k závěru, že jejich sdělení v prosté listinné podobě nepředstavuje odpovídající způsob poskytování informací, pakliže není jejich poskytnutí v elektronické podobě spojeno s nepřiměřenou zátěží.

[17] V posuzované věci stěžovatel podal žádost o poskytnutí informace elektronicky (prostřednictvím datové schránky). Nespecifikoval v ní konkrétní způsob, jakým mu mají být požadované informace poskytnuty a tento implicitně nevyplýval ani z obsahu jeho žádosti. Na požadovaný způsob poskytnutí informací by tedy bylo možno uvažovat toliko ze skutečnosti, že stěžovatel zaslal žádost datovou schránkou. Stěžovatel přitom požadoval sdělení údajů faktografického charakteru, což od žalované vyžadovalo mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má k dispozici, a jejich následné zaznamenání do uceleného dokumentu (vytvoření odpovědi). Vzhledem k charakteru požadovaných

pokračování

informací lze předpokládat, že žalovaná zpracovala příslušné údaje v elektronické podobě. I kdyby je však nezpracovala v elektronické podobě, je z provedených důkazních prostředků zjevné, že by žalované nezpůsobil jejich převod do elektronické podoby nepřiměřenou zátěž (jednalo se o dva listy obsahující odpovědi na dotazy stěžovatele a tabulku). Žalovaná sice v odpovědi na stížnost stěžovatele uvedla, že mu zaslala informace prostřednictvím poštovní přepravy (tedy v listinné podobě) „z *administrativních důvodů*“, tyto však nijak blíže nespecifikovala. V projednávané věci tudíž byly splněny podmínky pro to, aby žalovaná v souladu s § 4a odst. 1 a 2 informačního zákona poskytla stěžovateli informace v elektronické podobě, kterou zákon preferuje. Za situace, kdy sám stěžovatel podal svou žádost prostřednictvím datové schránky, mohl proto skutečně legitimně očekávat, že mu budou předmětné informace poskytnuty (sděleny) právě tímto elektronickým způsobem.

[18] V této souvislosti je namístě připomenout, že v případě rozhodnutí může chybný způsob doručování podle judikatury Nejvyššího správního soudu za určitých (spíše však výjimečných) okolností způsobit až nezákonný zásah. K tomu viz rozsudek ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[o]rgány veřejné moci jsou povinny doručovat těm osobám a takovými způsoby, jak to stanoví zákon. Nesprávný postup žalovaných při doručování písemností (doručování poštou namísto e-mailem) tedy může být podle okolností nezákonným zásahem. Jakkoli půjde o situace spíše v reálném životě ojedinělé, může nesprávné doručování pro toho, komu bylo doručováno, představovat nadměrnou administrativní zátěž, kterou není povinen snášet. Taková zátěž pak může zcela výjimečně vést i ke vzniku materiální újmy, například proto, že ten, komu bylo nesprávně doručováno, vynaloží v souvislosti s doručováním prostředky, které by jinak nevynaložil.“

[19] Nejvyšší správní soud proto nesdílí kategorický závěr krajského soudu, že žalovaná nepochybně dostala požadavku stanovenému v § 4 odst. 2 písm. a) informačního zákona, pokud stěžovateli poskytla informace v listinné podobě. Ze zákonné úpravy vyplývá, že informace měly být stěžovateli řádně poskytnuty elektronickou cestou, tedy v tomto případě zasláním do jeho datové schránky. To nicméně automaticky neznamená, že na žalovanou je třeba pohlížet jako na nečinnou. Pokud by žalovaná prokázala, že stěžovateli byly požadované informace skutečně poskytnuty, byť v listinné podobě, bylo by možné tento způsob poskytnutí informací pro účely posouzení její (ne)činnosti akceptovat a nahlížet na něj jako na vyhovění žádosti stěžovatele. S ohledem na obsah a rozsah poskytovaných informací totiž nelze mít v posuzované věci za to, že by jejich poskytnutí tímto způsobem neumožňovalo stěžovateli jejich účinné využití ve smyslu § 4a odst. 3 informačního zákona. I prostřednictvím listinné podoby se stěžovatel mohl bez problémů seznámit s obsahem odpovědi (informacemi). Podoba odpovědi neměla v tomto případě žádný vliv na informační hodnotu poskytnutých informací. Stěžovatel ostatně v tomto ohledu pouze obecně poukazoval na to, že preferuje práci s digitálními dokumenty, nikoliv, že by mu listinná podoba odpovědi znemožňovala seznámení se s poskytnutými informacemi.

[20] Krajský soud proto správně zabýval tím, zda se stěžovatel prokazatelně seznámil s odpovědí žalované, tj. zda mu byly informace doručeny v listinné podobě. Dospěl přitom k závěru, že informace byly stěžovateli řádně poskytnuty prostřednictvím poštovní

zásilky, kterou mu žalovaná zaslala dne 16. 2. 2021. S tímto hodnocením však kasační soud nesouhlasí, neboť provedené důkazy pro tento závěr neposkytují dostatečnou oporu.

[21] Krajský soud provedl za účelem prokázání doručení zásilky obsahující odpověď na žádost stěžovatele dva důkazy: podací lístek a dokument o historii zásilky. Z těchto důkazů však neplyne, že se stěžovatel řádně dozvěděl o doručování zásilky obsahující odpověď žalované. Dokument popisující historii zásilky není v tomto ohledu dostatečný, jelikož z něj pouze plyne, že zásilka byla stěžovateli dne 18. 2. 2021 doručována a poté uložena, neboť stěžovatel nebyl zastižen. Spisový materiál tedy neobsahuje žádný relevantní podklad, na jehož základě by bylo možné bez rozumných pochybností uzavřít, že se stěžovatel mohl s obsahem zásilky skutečně seznámit (typicky samotná obálka, jejímž prostřednictvím se doručovalo a jež měla být vrácena žalované, na níž by chyběl útržek upozornění o tom, že je zásilka k vyzvednutí na poště, který se vhadzuje do schránky, v kombinaci s obálkou řádně vyplněnou pracovníkem České pošty). K seznámení stěžovatele s poskytnutou informací pak podle spisového materiálu nedošlo ani v období mezi 15. 3. 2021 (kdy byl stěžovatel žalovanou informován o tom, že mu byly informace zaslány doporučeně do vlastních rukou již dne 16. 2. 2021 prostřednictvím České pošty), a 23. 3. 2021 (kdy započalo vrácení zásilky žalované). To, zda po stěžovateli bylo možno za dané situace legitimně požadovat, aby se *de facto* měsíc po uložení pokusil předmětnou zásilku vyzvednout, je pak přinejmenším diskutabilní. Ze spisového materiálu je nicméně zřejmé, že tak již neučinil. Podle Nejvyššího správního soudu mu přitom nelze tuto skutečnost klást k tíži s ohledem na to, že spis neobsahuje důkaz o vykázání doručení stěžovateli a žalovaná jej neinformovala o tom, že by se zásilka ještě nacházela na poště. Nelze rovněž odhlédnout od toho, že k prvotnímu pochybení došlo právě na straně žalované, nikoliv stěžovatele (viz výše). Závěr krajského soudu, že stěžovateli byla prokazatelně doručena odpověď na jeho žádost o informace, respektive že se s touto mohl prokazatelně seznámit, s ohledem na uvedené neobstojí.

[22] Pro úplnost nutno dodat, že neobstojí ani obrana žalované, založená na tom, že není orgánem veřejné moci, kterou krajský soud bez dalšího aproboval.

[23] Podle § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech platí, že *[u]možňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě. Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí (zdůrazněno soudem).*

[24] Podle § 1 odst. 1 písm. a) téhož zákona platí, že se „orgánem veřejné moci“ rozumí mimo jiné fyzické nebo právnické osoby, *pokud těmto fyzickým nebo právnickým osobám byla svěřena působnost v oblasti veřejné správy.*

[25] Na otázku, zda je žalovaná právnickou osobou, již byla svěřena působnost v oblasti veřejné správy, poskytuje odpověď stěžovatelem uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 56/2014-28. V něm kasační soud uvedl: „Pokud by

pokračování

žalovaný nebyl vůbec způsobilý vrchnostensky rozhodovat a tudíž i být nečinný ohledně takového rozhodování či nezákonně zasahovat do veřejných subjektivních práv stěžovatele, nebyla by žaloba projednatelná ve správním soudnictví. Proto v řízeních, která se týkají žádostí o poskytnutí informací dle informačního zákona, je pro posouzení pravomoci soudů ve správním soudnictví klíčová úvaha, zda se nachází žalovaný, po kterém jsou požadovány informace, v postavení povinného subjektu dle § 2 odst. 1, 2 informačního zákona. Pokud povinným subjektem je, je nutné na něho nahlížet v souladu s definicí obsaženou v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako na správní orgán, který může autoritativně působit v oblasti veřejných subjektivních práv a povinností (viz bod [15]). V opačném případě by soud musel žalobu odmítnout, byť by tak mohl učinit - v daném případě poněkud nezvykle - až poté, kdy by postavení žalovaného z pohledu informačního zákona vyhodnotil hmotněprávně. Bez odpovědi na tuto otázku však není postaveno najisto, zda je vůbec dána pravomoc soudů ve správním soudnictví (...) Vymezení povinných subjektů v informačním zákoně se může na první pohled jevit jako širší než vymezení správních orgánů obsažené v s. ř. s. Povinným subjektem podle § 2 odst. 1 informačního zákona je například i veřejná instituce, která není uvedena v definici správního orgánu obsažené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud je však určitý subjekt veřejnou institucí ve smyslu informačního zákona, zákon mu svěřuje, aby rozhodoval mj. o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací [a to podle správního řádu – viz § 20 odst. 4 písm. a) informačního zákona] – tedy o právu v oblasti veřejné správy. Jedná se zároveň o kategorii správního orgánu, kterou § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vymezuje jako „fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy“. Jeho postavení coby správního orgánu je však v takovém případě omezeno právě jen na oblast postupu podle informačního zákona“ (zdůrazněno soudem). Ač se tento rozsudek zabýval samotnou pravomocí soudů ve správním soudnictví, citované závěry lze plně aplikovat i na projednávaný případ. I pro účely zákona o elektronických úkonech je totiž třeba za orgán veřejné moci považovat fyzické nebo právnické osoby, pokud těmto fyzickým nebo právnickým osobám byla svěřena působnost v oblasti veřejné správy. A z právě citovaného rozsudku vyplývá, že tato skutečnost bezpochyby v řízeních o poskytnutí informací u povinných subjektů nastává (přiměřeně srov. dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021, č. j. 7 As 239/2021-24, ze dne 26. 11. 2020, č. j. 10 As 217/2020-74, či ze dne 19. 11. 2020, č. j. 10 As 244/2020-40).

[26] Povinný subjekt podle informačního zákona totiž právě v okamžiku, kdy rozhoduje o veřejném subjektivním právu žadatele na informace, vystupuje autoritativně jako orgán veřejné moci. V daný moment se oba subjekty nenachází v rovném postavení, a postupem povinného subjektu může být zasazeno do veřejných subjektivních práv žadatele, jinými slovy, v tento moment byla povinnému subjektu svěřena působnost v oblasti veřejné správy. Na tom nic nemění, že v dalších oblastech vystupuje povinný subjekt převážně jako běžná soukromoprávní osoba. Není tak ani rozhodné, jak namítá žalovaná, že má zřízení datovou schránku právnické osoby, a nikoliv datovou schránku orgánu veřejné moci. Rozhodné je, že jí byla svěřena působnost v určité oblasti veřejné správy.

[27] Na uvedeném nic nemění § 5 odst. 2 písm. c) informačního zákona, který uvádí, že *[p]ovinné subjekty jsou ve svém sídle povinny v úředních hodinách zpřístupnit postup, který musí povinný subjekt podle § 2 odst. 1 dodržovat při vyřizování podání nebo podnětů,*

zveřejněný Ministerstvem vnitra na portálu veřejné správy v podobě popisu úkonů orgánu veřejné moci a úkonů subjektu, který při vykonávání těchto úkonů nepůsobí jako orgán veřejné moci, vedeného v základním registru agend, orgánů veřejné moci, soukromoprávních uživatelů údajů a některých práv a povinností a to tak, aby do nich mohl každý nahlédnout a pořádit si opis, výpis nebo kopii.

[28] Citované ustanovení neaspiruje na nějakou podrobnější definici „orgánu veřejné moci“, či jakékoliv rozlišování dovozované žalovanou. Pro vysvětlení je možno odkázat na komentářovou literaturu: „K úpravě písm. c) došlo novelou zákona o svobodném přístupu k informacím provedenou částí čtyřicátou osmou zákona č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci. Jak uvádí odůvodnění příslušného pozměňovací návrhu, zákon o základních registrech rozlišuje mezi orgány veřejné moci, které definuje v § 2 písm. c), a soukromoprávními uživateli údajů. Ty definuje v § 2 písm. d), přičemž v jejich případě je jedním z esenciálních definičních znaků to, že nejsou orgánem veřejné moci. Právní řád však počítá se situacemi, kdy tatáž entita může být materiálně jak orgánem veřejné moci, tak i soukromoprávním uživatelem údajů, záleží však na konkrétní činnosti. Typickým příkladem je banka, která v případě, že vykonává působnost kontaktního místa veřejné správy, vykonává působnost v oblasti veřejné správy, a tím je orgánem veřejné moci ve smyslu zákona o základních registrech. Současně je oprávněna využívat údaje z některých informačních systémů veřejné správy v souvislosti s poskytováním bankovních služeb, které výkonem působnosti v oblasti veřejné správy není (např. při identifikaci klienta požadované tzv. AML zákonem). Tedy materiálně je jak orgánem veřejné moci, tak i soukromoprávním uživatelem údajů, což však je v kolizi s definicí soukromoprávního uživatele údajů. Tento stav není žádoucí, protože se definice soukromoprávního uživatele údajů a související ustanovení, včetně ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, upravují tak, aby rozhodující byla činnost, kterou entita v daném případě vykonává.“ (Jelínková, J. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Praktický komentář).

[29] Nadto žalovaná pomíjí, že zákon o elektronických úkonech obsahuje vlastní definici „orgánu veřejné moci“, na niž nijak nedopadá § 5 odst. 2 písm. c) informačního zákona. Pro naplnění této definice je přitom podstatné, že žalované jakožto právnické osobě byla při poskytování informací podle informačního zákona svěřena působnost v oblasti veřejné správy. Orgány veřejné moci podle zákona o elektronických úkonech přitom komunikují s osobami, které mají zřízenou datovou schránku, primárně právě prostřednictvím této datové schránky (§ 17 odst. 1). Nedošlo tak k žádnému uložení povinností nad rámec zákona, a tím k narušení práv žalované, které jí garantuje Listina základních práv a svobod.

[30] Nejvyšší správní soud však souhlasí s žalovanou, že v nynější fázi sporu se již poněkud vytratil původní smysl celé záležitosti, tedy poskytnutí požadovaných informací stěžovateli. Nelze však již konstatovat, že by tento výsledek byl toliko důsledkem jakéhosi šikanózního (spíše však tvrdohlavého) postupu stěžovatele vůči žalované. Jak plyne z výše uvedeného, jednání žalované nebylo prosto vad. Navíc nelze dost dobře pochopit, proč žalovaná stěžovateli nezaslala požadované informace dodatečně datovou schránkou za situace, kdy tyto informace měla zpracovány a on ji o to výslovně požádal, a namísto toho s ním vedla tento soudní spor.

pokračování

[31] Z výše uvedených důvodů je kasační stížnost důvodná. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbylo než napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 4 uvedeného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[32] V dalším řízení tak krajský soud bude reflektovat závěry učiněné výše. Při posouzení nečinnosti žalované však rovněž zohlední, že její odpověď na žádost o poskytnutí informací byla provedena jako důkaz v řízení před krajským soudem. Vyhodnotí tedy, zda se s ní stěžovatel v tomto okamžiku prokazatelně seznámil způsobem umožňujícím její účinné využití (viz výše). Bude mít přitom na paměti, že žaloba proti nečinnosti slouží k tomu, aby byla nečinnost odstraněna (a to ať už faktickým postupem správního orgánu, či exekucním provedením výroku rozhodnutí soudu) a že podle § 81 odst. 1 s. ř. s. v případě žaloby proti nečinnosti správního orgánu [s]oud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46: „*Toto ustanovení nepochybně platí pro řízení před krajskými soudy a řešení případů, kdy správní orgán věcně rozhodne před rozhodnutím krajského soudu o žalobě, nevyskytuje se tudíž judikatorní difference. Tak např. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008-62, vyslovil, že: 'Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze zastavit dle § 47 písm. b) s. ř. s. z důvodu uspokojení navrhovatele po podání žaloby. Pokud bylo po zahájení soudního řízení vydáno rozhodnutí či osvědčení, čímž došlo k ukončení tvrzené nečinnosti správního orgánu, a žalobce nevzal žalobu zpět, soud ji zamítne dle § 81 odst. 3 s. ř. s. Pro tento případ je žalobce povinen nést nepříznivý následek svého procesního neúspěchu v podobě povinnosti uhradit žalovanému náklady řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). I zde se však může uplatnit pravidlo § 60 odst. 7 s. ř. s. (nepřiznání náhrady nákladů řízení z důvodů hodných zvláštního zřetele).'* Tento postup potvrdil Nejvyšší správní soud např. i v rozhodnutí ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Ans 1/2009-72, č. 2258/2011 Sb. NSS“ (zdůrazněno soudem).

[33] K nesouhlasu stěžovatele a jeho advokáta s vyvěšením jejich osobních údajů na internet Nejvyšší správní soud uvádí, že se k němu v případě téhož advokáta již opakovaně vyjadřoval, např. přípisem předsedy Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2019, č. j. S 139/2019-7, či ve věcech vedených pod sp. zn. 2 As 383/2017, či sp. zn. 9 As 413/2018. Za této situace již není nutné danou skutečnost podrobněji rozebírat, a zdejší soud odkazuje na relevantní písemnosti.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. prosince 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu