USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila 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 č. j. MV - 62611 - 3/ODK - 2008 ze dne 13. 8. 2008, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 241/2008 - 60 ze dne 27. 5. 2010,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce napadá kasační stížností rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2010, č. j. 10 Ca 241/2008 - 60, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí o neposkytnutí informace.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 29. 6. 2008 byla na Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“ či „povinný subjekt“) doručena žádost žalobce o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“). Žalobce konkrétně požadoval
a) „*kopie veškeré e-mailové pošty, která je úředního charakteru [a která byla registrována ve spisovém materiálu Jihomoravského kraje* (dále jen „JMK“)] *a kterou odeslala a přijala ing. arch. P. za období 22. 4. - 30. 6. 2008, a to kopie vytištěné z její osobní e-mailové schránky, která jí byla zřízena JMK*“ (žalobce nepožadoval přílohy). Dále se žalobce dožadoval
b) elektronického předání (na CD-ROM) „*veškeré e-mailové pošty, která je úředního charakteru a kterou odeslala a přijala ing. arch. P. za období 22. 4. - 30. 6. 2008. Vytvoření CD-ROM se požaduje provést z kopie e-mailové pošty udržované a zálohované na serverech JMK*“.

Povinný subjekt žalobci odpověděl dopisem ze dne 9. 7. 2008, č. j. JMK 58351/2008, v němž uvedl, že mu v souladu s § 14 odst. 5 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb. poskytuje požadované informace a tedy sděluje, že ing. arch. P. nemá za období od 22. 4. do 30. 6. 2008 žádnou e-mailovou korespondenci, která by se dala považovat za „dokumenty úředního charakteru".

V návaznosti na to podal žalobce stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. Žalobce zde tvrdil, že se opakovaně setkal s tím, že ing. arch. Procházková odeslala e-mailové sdělení v souvislosti s výkonem své funkce. Žalovaný je podle žalobce povinen nezávisle prověřit, zda ing. arch. P. skutečně nemá za požadované období žádnou úřední e-mailovou korespondenci, a tuto povinnost nemůže splnit pouhým dotazováním osoby, o jejíž e-mailovou korespondenci se jedná. Žalobce vyzval žalovaného, který byl příslušný k vyřízení stížnosti, aby si nechal zaslat kompletní e-mailovou korespondenci dotčené osoby ze zálohovaných kopií z poštovního serveru JMK, a v případě, že mu povinný subjekt nevyhoví, aby inicializoval dohled nad JMK podle zákona č. 129/2001 Sb., o krajích (krajské zřízení). Žalobce rovněž upozornil na to, že se povinný subjekt nevyjádřil k bodu b) jeho žádosti o poskytnutí informace.

Žalovaný vydal dne 13. 8. 2008 v záhlaví označené rozhodnutí, kterým postup povinného subjektu potvrdil. Žalovaný konstatoval, že povinný subjekt dostatečně prověřil, zda požadovanými informacemi disponuje - provedl analýzy a šetření v rámci své organizační struktury. Pokud povinný subjekt dospěl k závěru, že informací nedisponuje, bylo třeba zabývat se tím, zda měl povinnost jí disponovat. Žalovaný zdůraznil, že v tomto ohledu je třeba považovat za relevantní právní existenci informace u povinného subjektu. V případě elektronických dokumentů je podle žalovaného rozhodující jejich uložení u zpracovatele takového dokumentu nebo na místě k tomu povinným subjektem přímo určeném (např. oficiální elektronická databáze). Jsou-li elektronické dokumenty uloženy na jiném místě, nelze je z hlediska jejich právní existence považovat za informace, které má povinný subjekt v dispozici. Byť by počítačový systém povinného subjektu takové uchování odstraněných informací v elektronické podobě umožňoval, nejedná se o oficiální archivování dokumentů podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2009, (dále jen „zákon o archivnictví"). K opětovnému vytvoření informace by za takových okolností bylo třeba zvláštních odborných znalostí a jednalo by se ve své podstatě již o vytvoření informace nové.

Dále žalovaný vycházel ze zákona o archivnictví, podle kterého elektronické dokumenty podléhají archivaci [§ 2 písm. d) tohoto zákona], nicméně upozornil, že podle § 63 odst. 2 písm. b) citovaného zákona má zákonnou povinnost vést spisovou službu pouze kraj, nikoli jeho orgány či volení funkcionáři. Žalovaný však připustil, že členové rady mohou nicméně k řádnému výkonu svého mandátu získávat informace a podklady. Jejich korespondence se pak dělí na oficiální (úřední) a neoficiální (ostatní), přičemž se na korespondenci ostatní nevztahují pravidla vedení spisové služby a archivnictví a povinný subjekt tedy není povinen ji uchovávat.

Rovněž ze sdělení Moravského zemského archivu Brno, jemuž žalovaný předal podnět k provedení kontroly vedení spisové služby u JMK, je pro účely vedení spisové

služby třeba rozlišovat mezi korespondencí úřední a korespondencí ostatní. Pokud jde o JMK, Moravský zemský archiv v Brně sdělil, že všechna korespondence (úřední i ostatní) v rámci JMK je ukládána na serveru krajského úřadu, nicméně že „výjimku tvoří e-mailová pošta volených zástupců, v jejímž případě bylo poradou vedení úřadu rozhodnuto o jejím okamžitém výmazu“.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž mimo jiné namítal, že žalovaný ve svém rozhodnutí neuvedl, v čem spatřuje dělící kritérium mezi úřední a ostatní korespondencí. Žalobce rovněž namítal, že žalovaný ve svém rozhodnutí neúplně citoval sdělení Moravského zemského archivu v Brně; opomenul uvést, že z něj vyplývá, že v souvislosti s e-mailovou poštou volených zástupců vznikla pochybnost o tom, zda vymazání jejich e-mailové pošty bylo správné. Žalovaný se podle žalobce dále nevyrovnal s otázkou, zda dotyčná radní mohla úřední korespondenci e-mailovou poštou přijmout nebo odeslat, a to s ohledem na to, že úřední korespondence podléhá archivaci podle zákona o archivnictví. Pokud byla požadovaná informace odstraněna v rozporu s právním předpisem, je třeba ji podle žalobce znovu vytvořit.

Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 27. 5. 2010, č. j. 10 Ca 241/2008 - 60, zamítl. Městský soud konstatoval, že nezpochybňuje, že by předmětná schránka dotyčné radní obsahovala zprávy, které by bylo možné podřadit pod obsah pojmu informace ve smyslu § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., avšak zdůraznil, že není přípustné zkoumat obsah této e-mailové schránky pouze z důvodu poskytnutí informace podle citovaného zákona. Na situaci podle městského soudu nic nemění, že se mělo jednat o poštu, která je úředního charakteru, právě proto, že žalobce výslovně požadoval kopie „vytištěné z osobní e-mailové schránky“ jmenované radní. Městský soud konstatoval, že si nelze představit jiný způsob poskytnutí požadovaných informací než takový, který je v rozporu s § 8a zákona č. 106/1999 Sb., a že se tedy nebylo třeba zabývat otázkou, zda existuje zákonná povinnost tuto informaci znovu vytvořit v případě, že byla odstraněna.

Dělícím kritériem mezi úřední a ostatní korespondencí i otázkou, zda dotyčná radní mohla úřední poštu prostřednictvím své e-mailové schránky přijmout a odeslat, se žalovaný podle městského soudu zabýval na str. 4 a 5 svého rozhodnutí. Ani zbývající žalobní námitku, a sice že žalovaný neúplně citoval ze sdělení Moravského zemského archivu v Brně, městský soud neshledal úspěšnou, neboť tato skutečnost nemohla způsobit, že by žalobce byl zkrácen na svých právech.

Tento rozsudek napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Stěžovatel namítá, že pokud v daném případě existovala pouze „neúřední“ korespondence radní, mělo být její poskytnutí buď odepřeno v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., nebo měla být tato informace poskytnuta. Stěžovatel však především tvrdí, že již z obsahu jeho žádosti o poskytnutí informací plyne, že nepožaduje informace, které se nacházejí v e-mailové schránce dotčené radní, avšak informace, které se nacházejí ve spisovém materiálu JMK a povinnému subjektu byly zaslány prostřednictvím osobní e-mailové schránky této radní. Na závěr stěžovatel uvažuje, zda tím, že komunikace dotčené radní nebyla úředního charakteru, nebylo porušováno ustanovení § 316 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti, zabýval se tím, zda toto podání splňuje všechny formální náležitosti na něj kladené. Dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána včas (§ 106 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 102 s. ř. s.), která je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přípustnost kasační stížnosti v tomto konkrétním případě však Nejvyšší správní soud posuzoval i ve světle § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého „*kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen* (...) *o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*".

Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud nejdříve zaměřil na obsah a rozsah kasačních a žalobních námitek.

V řízení před městským soudem stěžovatel uvedl tři stěžejní žalobní důvody (žalobní body): 1) žalovaný ve svém rozhodnutí nedostatečně vymezil rozdíl mezi korespondencí úřední a neúřední, 2) žalovaný se nezabýval tím, zda dotyčná radní úřední korespondenci vůbec přijala a odeslala, a 3) žalovaný neúplně citoval sdělení Moravského zemského archivu v Brně týkající se zálohování e-mailové korespondence JMK.

V kasační stížnosti pak stěžovatel neoznačil výslovně kasační důvody odkazem na některé z písmen ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Z jejího textu však lze dovodit kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (povinný subjekt měl poskytnutí informace odepřít v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., pokud dotčená radní měla pouze neúřední korespondenci) a písm. b) s. ř. s. (žalovaný interpretoval nesprávně žádost o poskytnutí informace, pokud měl za to, že jejím předmětem jsou informace obsažené v e-mailové schránce).

Z uvedeného vyplývá, že předmětem předchozího soudního a rovněž správního řízení byla definice úřední a neúřední korespondence vedené prostřednictvím pracovní e-mailové schránky a její zálohování. V kasační stížnosti pak stěžovatel převážně tvrdí, že nepožadoval informace z osobní e-mailové schránky radní, ale ze spisového materiálu, a dále, že žalovaný nepostupoval správně, když poskytnutí neúřední korespondence neodepřel v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb.

Z uvedeného je zcela zřetelné, že se stěžovatel v kasační stížnosti podstatně odchýlil od obsahu svých žalobních bodů a od dosavadního průběhu řízení. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského (příp. městského) soudu a je tedy na stěžovateli, aby v ní uvedl, v čem spatřuje nezákonnost tohoto rozhodnutí. V souladu s tím požaduje ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., aby kasační námitky obsahově navazovaly na námitky obsažené v žalobě (§ 71 odst. 1 s. ř. s.), s výjimkou případů, kdy stěžovatel tytéž důvody v řízení před krajským soudem nemohl uplatnit. Tomuto požadavku stěžovatel v posuzované věci nedostál - ani jedna ze tří kasačních námitek na obsah žalobních bodů nenavazuje.

První stížnostní námitkou (pokud skutečně existovala pouze „neúřední" korespondence dotyčné radní, mělo být poskytnutí této korespondence odepřeno v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb.) totiž stěžovatel tvrdí nezákonnost rozhodnutí

žalovaného, zatímco žalobní námitky směřovaly do nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí.

Pokud jde o druhý kasační důvod, a sice že předmětem žádosti nebyly informace obsažené v e-mailové schránce, nýbrž ve spisovém materiálu, nevyplývá ze spisu žádný náznak o tom, že by stěžovatel již dříve v řízení tvrdil, že se domáhá e-mailové korespondence ze spisového materiálu. Stěžovatel naopak na několika místech zdůrazňuje, že požaduje kopie vytištěné z osobní e-mailové schránky daného zaměstnance krajského úřadu (dodává, že nepožaduje přílohy této pošty) a v průběhu řízení poukazuje na otázky zálohování a jiného uchovávání e-mailové korespondence. Uvedením tohoto kasačního důvodu tedy stěžovatel navíc zásadním způsobem změnil interpretaci své žádosti o poskytnutí informace a tím předefinoval celý předmět sporu.

V poslední kasační námitce stěžovatel tvrdí, že pokud dotyčná radní má za požadované období pouze korespondenci soukromého charakteru, porušuje tím jak samotná radní, tak JMK, ustanovení § 316 odst. 1 zákoníku práce. Tato námitka však, kromě toho, že nebyla uvedena již v žalobě proti rozhodnutí žalovaného, nepředstavuje žádný z kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s., jejichž koncepce se odvíjí od úlohy Nejvyššího správního soudu projednávat opravné prostředky proti rozhodnutím krajských soudů. Jedná se navíc o námitku v oblasti, která nespadá do působnosti Nejvyššího správního soudu.

Na základě shora uvedeného tedy připadá v úvahu aplikace § 104 odst. 4 s. ř. s. vedoucí k odmítnutí kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud zvažoval, zda tímto odmítnutím kasační stížnosti stěžovateli nebude protiprávně znemožněno domáhat se stanoveným postupem svého práva u soudu (*denegatio iustitiae*) a posuzoval ústavní konformitu případného odmítnutí kasační stížnosti s čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud ČR se problematikou odmítnutí spravedlnosti zabývá a k povinnosti uplatnit a vyčerpat všechny námitky již ve správní žalobě proti napadenému správnímu rozhodnutí ve své ustálené judikatuře dospěl k takovému závěru, že kasační stížnost v případě, že vybočuje z žalobních bodů, není Nejvyšším správním soudem věcně projednatelná. Podle Ústavního soudu ČR je tedy na stěžovateli, „*aby relevantní námitky řádně a vyčerpávajícím způsobem vznesl již v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a následně pak v kasační stížnosti tak, aby oba soudy se jí mohly zabývat. Byly-li tyto uplatněny až v podané kasační stížnosti, zcela oprávněně je Nejvyšší správní soud označil za nepřípustné* ‚novoty' *ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., a z tohoto důvodu se jimi nezabýval*“ (srov. usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 11. 9. 2008, sp. zn. III. ÚS 330/08).

Rovněž z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „*důvody kasační stížnosti lze opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny (viz § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), a tedy alespoň v základních rysech formulovány v žalobních bodech [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] obsažených v žalobě či jejím včasném rozšíření ...*“ (podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 - 43, publikovaného pod č. 685/2005 Sb. NSS). V posuzované věci stěžovatel nejenže uplatnil nové právní i věcné námitky vůči správnímu rozhodnutí, které nebyly obsaženy v žalobních bodech, ale dokonce změnil obsah svých požadavků, které vůči správnímu orgánu prvního stupně vznesl při zahájení správního

řízení o poskytnutí informací. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatel nemůže v řízení o kasační stížnosti uplatňovat nové důvody oproti důvodům uvedeným ve správní žalobě. Tím spíše pak stěžovatel nemůže měnit svůj původní požadavek, se kterým se obrátil na správní orgán o poskytnutí informací. Pokud od samého počátku správního řízení stěžovatel požaduje kopie vytištěné z e-mailové schránky či CD ROM s e-mailovou korespondencí, nemůže tento svůj požadavek po vydání rozsudku o žalobě proti správnímu rozhodnutí úplně změnit a začít v řízení o kasační stížnosti požadovat kopie záznamů z e-mailové korespondence případně obsažené ve správních spisech.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzovaném případě stěžovatel sice napadá rozsudek městského soudu či správní rozhodnutí, ale svou argumentaci opírá o úplné předefinování svého požadavku na poskytnutí informací. Pro takovýto postup však ve fázi řízení o kasační stížnosti není místa, protože kasační stížnost v prvé řadě směřuje proti nezákonnosti napadeného rozsudku městského soudu či řízení, které vydání tohoto rozsudku či napadeného správního rozhodnutí předcházelo. Nejvyšší správní soud ve fázi řízení o kasační stížnosti nemůže připustit takovéto změny postoje a argumentace u stěžovatele, které se příkře odchylují od argumentace obsažené ve správní žalobě a od žalobních důvodů, které byly posuzovány v souladu s podáními stěžovatele ve správním řízení a v řízení před městským soudem.

Jak již bylo výše uvedeno, v případě takto zásadních novot, které uplatnil stěžovatel až v rámci kasačních důvodů, musí Nejvyšší správní soud přistoupit k odmítnutí kasační stížnosti, která se v plném rozsahu odchyluje od žádosti vznesené v řízení před správním orgánem, od žalobních bodů, obsažených ve správní žalobě, i od argumentace zastávané stěžovatelem v celém předchozím soudním řízení.

Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k aplikaci § 104 odst. 4 s. ř. s. a kasační stížnost odmítl pro nepřípustnost, neboť obsahuje pouze důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl.

Podle § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto usnesení **není** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 27. července 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu