



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Ing. T. W.**, zastoupen JUDr. Janem Walterem, advokátem se sídlem Volyňských Čechů 837, Žatec, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 8. 2018, č. j. 22 A 200/2017 - 32,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7186/1.30/17-3, kterým byla podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též „informační zákon“) jako nedůvodná zamítnuta stížnost žalobce na postup Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj (dále jen „povinný subjekt“) při vyřizování žádosti o informace ze dne 27. 9. 2017.

[2] Krajský soud neshledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným ani vadným. Stejně tak nepřisvědčil námitce poukazující na nedostatečně zjištěný skutečný stav věci. Z námítky především není zřejmé, v čem žalobce shledává nedostatečně zjištěný skutkový stav, resp. jaký vliv má neučinění skutkových zjištění ze spisu povinného subjektu o první žádosti o informace ze dne 11. 9. 2017. Předmětem napadeného rozhodnutí je vyřízení v pořadí druhé žádosti o informace, tj. ze dne 27. 9. 2017. Sama skutečnost, že uvedená žádost o informace fakticky navazuje na vyřízení v pořadí první žádosti ze dne 11. 9. 2017, ještě neznamená, že správní orgán je povinen opětovně zjišťovat skutkový stav relevantní pro posouzení první žádosti o informace, a to navíc, kdy o žádosti ze dne 11. 9. 2017 již rozhodl. Skutkový stav, jak byl zjištěn žalovaným,

je dostatečný pro rozhodnutí o stížnosti, nachází oporu ve správním spise a nevyžaduje další doplnění. Podpůrně krajský soud poukázal i na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 117/2014 - 64. Krajský soud neshledal důvodné ani námitky, ve kterých žalobce polemizoval s dílčími závěry žalovaného v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Mj. uvedl, že vymezení věcné působnosti všech myslitelných povinných subjektů je roztrženo v mnoha předpisech na vícero úsecích veřejné správy, tudíž je stěží myslitelné, aby informační zákon vymezoval věcnou působnost paušálně pro všechny v úvahu přicházející povinné subjekty. Ostatně, tato otázka není pro danou věc (ve které je posuzováno rozhodnutí o stížnosti) podstatná. Obdobně není pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí relevantní ani námitka (otázka) žalobce, zda se v případě informačního zákona jedná čistě o procesní předpis. Samotný závěr žalovaného o tom, že informační zákon má povahu procesního předpisu, není způsobilý k učinění napadeného rozhodnutí nezákonným, nadto za situace, kdy onu nezákonnost a v jejím důsledku i negativní zásah do právní sféry žalobce netvrdí. Z uvedených důvodů proto soud žalobu zamítl.

II.

[3] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) včasnou kasační stížností. Nepřezkoumatelnost dle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), spatřuje v tom, že se krajský soud řádně nevypořádal s žalobními body uvedenými v žalobě pod čísly 4, 5 a 6. Podle stěžovatele se krajský soud dopustil i další vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2017, č. j. 9 As 87/2016 - 29, podle něhož „nelze zjevně připustit, aby krajský soud ve svém rozsudku, místo přezkoumání správnosti rozhodnutí správního orgánu, vytvářel zcela nové myšlenkové úvahy, kterými úvahu správního orgánu nabradí (...) Uvedené pochybení krajského soudu je třeba považovat za jinou vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“. Obdobně viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015 - 57. Krajský soud však nad rámec odůvodnění správního orgánu uvedl, že „v režimu informačního zákona se žadatel nemůže domáhat dovysvětlení rozhodnutí správního orgánu a že žadatel nemůže de facto reagovat na vyřízení žádosti o informace další žádostí o informace“. V závěru kasační stížnosti stěžovatel poukázal na důvody, pro které požadoval poskytnutí informací. Tímto důvodem bylo sdělování nepravdivých informací ze strany povinného subjektu o stěžovateli, resp. jeho rodině. Nepravdivým tvrzením povinného subjektu čelil i právní zástupce stěžovatele. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[4] 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalovaného, kterým byla podle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona jako nedůvodná zamítnuta stížnost žalobce na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace ze dne 27. 9. 2017. K mechanismu soudního přezkumu takového rozhodnutí o stížnosti se v nedávné době vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 - 40, podle kterého se proti uvedenému rozhodnutí žadatel o informace má bránit nečinností žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s. (a nikoliv žalobou proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.). S ohledem

pokračování

na obsah kasační stížnosti (ve které stěžovatel namítá pouze nepřezkoumatelnost rozsudku a procesní pochybení krajského soudu) a s ohledem na možné odepření přístupu k soudu (k tomu viz rozsudek rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS) nicméně přistoupil Nejvyšší správní soud k věcnému posouzení podané kasační stížnosti.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti primárně poukazoval na nepřezkoumatelnost, resp. na vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[8] Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud neshledal, že by v řízení před krajským soudem k takovým vadám došlo.

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování přezkoumatelnosti rozhodnutí vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody*“.

[10] Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším

vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).

[11] Kasační soud posoudil rozsudek krajského soudu optikou výše uvedených judikturních závěrů a dospěl k závěru, že rozsudek není nepřezkoumatelný, resp. netrpí vadami ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 atd.). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35).

[12] Stěžovatel nepřezkoumatelnost rozsudku konkrétně spatřoval v tom, že krajský soud nevypořádal námitky uvedené v bodech 4, 5 a 6 žaloby. K tomu kasační soud konstatuje, že stěžovatel v rámci uvedených bodů namítal, že nebyl dostatečně zjištěn skutečný stav věci stran předmětných požadovaných informací, že došlo k nesprávnému výkladu informačního zákona ve vztahu k povinnému subjektu, a dále že informační zákon je procesním předpisem. Uvedené námitky krajský soud vypořádal. Krajský soud v rozsudku mj. uvedl, že skutkový stav, jak byl zjištěn žalovaným, je dostatečný pro rozhodnutí o stížnosti; má oporu ve správním spise a nevyžaduje další doplnění. Krajský soud dodal, že stěžovatel předmětnou žádostí *de facto* reagoval na vyřízení žádosti o informace další takovouto žádostí, což však zapovídá soudní judikatura. K tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 117/2014 - 64, dle něhož „*právo na přístup k informacím neslouží jako specifická forma opravného prostředku proti rozhodnutím či postupům správních orgánů. V režimu zákona o svobodném přístupu k informacím se nemůže účastník řízení domáhat „dovysvětlení“ tobo, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, respektive zpochybňovat, proč určité důležité skutečnosti v rozhodnutí nejsou uvedeny.*“ Krajský soud poukázal i na důsledky postupu stěžovatele. Jeho přístup by vedl k paralyzování povinných subjektů, jež by byly nuceny skrze neustále nové žádosti odpovídat a dovysvětlovat svá předchozí rozhodnutí, s čímž se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Krajský soud se zabýval i polemikou stěžovatele s odůvodněním žalovaného rozhodnutí ve vztahu k argumentaci o povinných subjektech a povaze informačního zákona. Mj. uvedl, že vymezení věcné působnosti všech myslitelných povinných subjektů je roztrženo v mnoha předpisech na vícero úsecích veřejné správy, tudíž je těžké myslitelné, aby informační zákon vymezoval věcnou působnost paušálně pro všechny v úvahu přicházející povinné subjekty. Ostatně, tato otázka není pro danou věc (ve které je posuzováno rozhodnutí o stížnosti) podstatná. Obdobně není pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí relevantní ani námitka (otázka) žalobce, zda se v případě

pokračování

informačního zákona jedná čistě o procesní předpis. Samotný závěr žalovaného o tom, že informační zákon má povahu procesního předpisu, není způsobilý k učinění napadeného rozhodnutí nezákonným, nadto za situace, kdy onu nezákonnost a v jejím důsledku i negativní zásah do právní sféry žalobce netvrdí. I podle názoru Nejvyššího správního soudu je pro danou věc irelevantní, zda informační zákon stanoví konkrétní věcnou působnost povinných subjektů, resp. nakolik je informační zákon procesním předpisem. Podstatným byla otázka, zda povinný subjekt, resp. žalovaný měly poskytnout stěžovateli požadované informace. V tomto směru stěžovatel v žalobě argumentaci žalovaného relevantně nezpochybnil a ani v kasační stížnosti nepředložil žádnou argumentaci, na základě které by bylo možno rozhodnutí žalovaného zrušit. S krajským soudem lze souhlasit rovněž v tom, že stěžovatel v žalobě svá tvrzení o povaze informačního zákona nespojil s konkrétním dotčením jeho práv. Tvrzení uvedená v oddílech VI. a X. žaloby za taková tvrzení považovat nelze. Stěžovatel v nich nevysvětluje, jak se argumentace stěžovatele o povinných subjektech a procesní povaze informačního zákona dotkla práv stěžovatele, resp. jak by mohla ovlivnit zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[13] Krajskému soudu nelze vytýkat ani to, že nevyzval stěžovatele k doplnění žaloby. Žaloba stěžovatele (který byl v řízení zastupován advokátem) obsahovala povinné náležitosti ve smyslu § 37 odst. 3, resp. § 71 s. ř. s., vč. uvedení žalobních bodů, a nebylo tedy povinností krajského soudu vyzývat stěžovatele k jejímu doplnění. K tomu viz i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle něhož je povinností vyzývat žalobce k doplnění žaloby pouze tehdy, pokud žaloba neobsahuje žádný žalobní bod. V dané věci však žaloba obsahovala několik žalobních bodů.

[14] Na danou věc nelze aplikovat stěžovatelem akcentovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2017, č. j. 9 As 87/2016 - 29. V uvedené věci krajský soud doplňoval odůvodnění správního rozhodnutí. V nyní posuzované věci však krajský soud takto nepostupoval. Krajský soud závěry správních orgánů řádně přezkoumal, resp. vypořádal žalobní argumentaci. Výklad stěžovatele by vedl *ad absurdum* k tomu, že by krajský soud mohl v rozsudku používat pouze slova použitá správními orgány v odůvodnění správních rozhodnutí. V takovém případě by pak nemohl řádně vypořádat vznesené žalobní námitky. Pokud pak stěžovatel poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015 - 57, tímto rozsudkem byl pro nepřezkoumatelnost zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně. Nejvyšší správní soud vytkl krajskému soudu, že z jeho odůvodnění nevyplývá, na základě jakých skutkových zjištění (podkladů) krajský soud učinil nosné závěry (mj. závěr o tom, že podmínky ochrany krajinného rázu byly dohodnuty s orgánem ochrany přírody a krajiny), resp. řádně nevypořádal všechny uplatněné námitky. Nejvyšší správní soud proto zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém měl uvedené vady napravit. V nyní posuzované věci se však Krajský soud v Ostravě takových vad nedopustil (viz výše).

[15] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil pouze shora uvedené námitky. Řízení o kasační stížnosti je však ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen domýšlet argumenty za stěžovatele (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, či rozsudky téhož soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60).

[16] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. května 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu