



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **Mgr. S. W.**, zastoupena Mgr. Martinem Ondřejátem, advokátem se sídlem Nad Strouhou 67, Praha 4, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 8. 2018, č. j. 22 A 198/2017 - 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 žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 20. 11. 2017, č. j. 7125/1.30/17-3, 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 žalobkyně na postup Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj (dále též „povinný subjekt“) při vyřizování žádosti o informace ze dne 26. 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 žalobkyně shledává nedostatečně zjištěný skutkový stav, resp. jaký vliv má neučinění skutkových zjištění ze spisu povinného subjektu o první žádosti o informace ze dne 21. 2. 2017. Předmětem napadeného rozhodnutí je vyřízení v pořadí druhé žádosti o informace, tj. ze dne 26. 9. 2017. Sama skutečnost, že uvedená žádost o informace fakticky navazuje na vyřízení v pořadí první žádosti ze dne 21. 2. 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 21. 2. 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 žalobkyně polemizovala 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) žalobkyně, 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 žalobkyně netvrdí. Z uvedených důvodů proto soud žalobu zamítl.

II.

[3] Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) včasnou kasační stížností pro nepřezkoumatelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Shrnuje, že smyslem žádosti o informace ze dne 26. 9. 2017 bylo získat informace týkající se vyřizování jiné její žádosti povinným subjektem (ze dne 21. 2. 2017). Povinný subjekt i žalovaný žádosti nevyhověli, neboť se požadované informace netýkají působnosti povinného subjektu. Jejich závěr stěžovatelka napadla žalobou, kterou krajský soud napadeným rozsudkem zamítl. Krajský soud se však řádně nezabýval žalobními body uvedenými v žalobě pod čísly 4 až 6. Krajský soud nevyvinul dostatečnou snahu o pochopení žaloby komplexně, přestože stěžovatelka žalobní body řádně vymezila a tvrdila zkrácení svých práv. Pokud soudu nebylo zřejmé, jak se vytýkaný postup negativně projevil v právní sféře stěžovatelky, měl ji vyzvat k doplnění žalobních tvrzení, nikoliv její žalobu z formálních důvodů zamítnout. Stěžovatelka dále namítá nesrozumitelné vypořádání námítky týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Označený rozsudek č. j. 10 As 117/2014 - 64 na věc nedopadá, neboť stěžovatelka nežádala dovysvětlení odůvodnění rozhodnutí povinného subjektu, ale označení podkladů, z nichž povinný subjekt při zpracování stanoviska k odvolání čerpal. Povinný subjekt totiž nemůže ve stanovisku k odvolání uvádět smyšlená tvrzení. Navrhla, 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 přihlédnout 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 stěžovatelky na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace ze dne 26. 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

pokračování

podle § 79 odst. 1 s. ř. s. (a nikoliv žalobou proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.). S ohledem na obsah kasační stížnosti (ve které stěžovatelka 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] Stěžovatelka v kasační stížnosti primárně poukazovala na nepřezkoumatelnost rozsudku 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 zákoným 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 zaviněn. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích 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). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky 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 judikатурních 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 stěžovatelky 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 stěžovatelky o tom, jak podrobně by jí 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 As 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35).

[12] Stěžovatelka nepřezkoumatelnost rozsudku konkrétně spatřovala v tom, že krajský soud nevypořádal námitky uvedené v bodech 4 až 6 žaloby. K tomu kasační soud konstatuje, že stěžovatelka v rámci uvedených bodů namítala, že došlo k nesprávnému výkladu informačního zákona ve vztahu k povinnému subjektu, a dále že informační zákon je procesním předpisem. Krajský soud se nicméně polemikou stěžovatelky s odůvodněním žalovaného rozhodnutí ve vztahu k argumentaci o věcné působnosti povinných subjektů vyplývající z informačního zákona a povaze informačního zákona řádně a srozumitelně zabýval. 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) stěžovatelky, 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 stěžovatelka 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. Podstatnou byla otázka, zda povinný subjekt, resp. žalovaný měli poskytnout stěžovatelce požadované informace. V tomto směru stěžovatelka v žalobě argumentaci žalovaného relevantně nezpochybnila a ani v kasační stížnosti nepředložila žádnou argumentaci, na základě které by bylo možno rozhodnutí žalovaného zrušit. S krajským soudem lze souhlasit rovněž v tom, že stěžovatelka v žalobě svá tvrzení o povaze informačního zákona

pokračování

nespojila s konkrétním dotčením jejích práv. Tvrzení uvedená v oddílech VIII. a X. žaloby za taková tvrzení považovat nelze. Stěžovatelka v nich nevysvětluje, jak se její argumentace o věcné působnosti povinných subjektů a procesní povaze informačního zákona dotkla jejích práv, resp. jak by mohla ovlivnit zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[13] Krajskému soudu nelze vytýkat ani to, že nevyzval stěžovatelku k doplnění žaloby. Žaloba stěžovatelky (která byla v řízení zastupována 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 stěžovatelku 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] Zcela srozumitelné je i vypořádání námitky uvedené pod bodem 3 žaloby, v jehož rámci stěžovatelka namítala nedostatečné zjištění skutečného stavu věci stran požadovaných informací. K tomuto 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 stěžovatelka předmětnou žádostí *de facto* reagovala 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“ toho, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, respektive zpochybňovat, proč určité důležité skutečnosti v rozhodnutí nejsou uvedeny.“* Krajský soud poukázal i na důsledky postupu stěžovatelky. Její 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. Odkaz na citovaný rozsudek č. j. 10 As 117/2014 - 64 považuje Nejvyšší správní soud v posuzované věci za zcela přílehlavý. Sama stěžovatelka ostatně v kasační stížnosti uvedla, že podáním ze dne 26. 9. 2017 žádala o informace týkající se *„vyřizování jiné žádosti o informace Povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., neboť měla podezření, že Povinný subjekt zde uvedl smyšlená a nepodložená tvrzení, která žalobkyni zlehčovala, a která Povinný subjekt vydával za pravdivé.“* Ustanovení § 2 odst. 4 nicméně brání povinný subjekt před tím, aby se na něj žadatelé v režimu informačního zákona obraceli s žádostmi o zaujetí stanoviska v blíže specifikované věci, provedení výkladu správním orgánem vydaného rozhodnutí, vysvětlení výstupů z jeho činnosti apod. Do této kategorie svým charakterem spadá i žádost stěžovatelky o informace ze dne 26. 9. 2017, neboť se jí ve své podstatě domáhala vysvětlení a bližšího odůvodnění určitých názorů vyslovených povinným subjektem ke sporu mezi stěžovatelkou a pilařským závodem Daben Kovářská s. r. o. v jeho stanovisku vypracovaném dle § 88 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, k odvolání stěžovatelky proti způsobu vyřízení její předcházející žádosti o informace. Z obsahu žádosti stěžovatelky ze dne 26. 9. 2017 přitom zřetelně vyplývá, že vyjádření povinného subjektu představovalo toliko subjektivní hodnocení určité skutečnosti (vzniklé situace), nikoliv objektivně doložitelné skutečnosti. Odkaz krajského soudu na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu je tedy s přihlédnutím k podstatě žádosti případný a v kontextu věci zcela srozumitelný.

[15] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila 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 stěžovatelku (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. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, 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.

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

V Brně dne 7. května 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu