



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudkyně JUDr. Jitky Hroudové a soudce Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobkyně:

Vinostrada s. r. o., IČO 02967375

sídlem Korunní 588/4, 120 00 Praha 2

zastoupena Mgr. Ing. Ondřejem Dlouhým, advokátem

sídlem Opletalova 600/6, 602 00 Brno

proti

žalovanému:

Ministerstvu zemědělství

sídlem Těšnov 62/17, 110 00 Praha 1

o žalobě na ochranu proti nečinnosti ministra zemědělství ve věci rozhodnutí o rozkladu žalobkyně

takto:

- I. **Žalovaný je povinen ve lhůtě 15 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku rozhodnout o rozkladu žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 27. 11. 2024, čj. MZE-82793/2024-18124, sp. zn. MZE.82054/2024.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v částce 21 405 Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Ing. Ondřeje Dlouhého, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala nejprve zrušení rozhodnutí, kterým ministr zemědělství posoudil jako nepřipustný žalobkyní podaný rozklad ve věci žádosti žalobkyně o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších

předpisů (dál jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Ministr žalobkyni podaný rozklad posoudil jako stížnost, která směřuje proti vyřízení žádosti o informace sdělením Ministerstva zemědělství ze dne 27. 11. 2024. Nicméně o předchozí stížnosti žalobkyně bylo již ministrem rozhodnuto, proto ministr o podaném rozkladu (stížnosti) znovu formálně nerozhodoval.

Žalobní body

2. Žalobkyně se dne 4. 11. 2024 obrátila na Ministerstvo zemědělství se žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V rámci této žádosti žalobkyně mj. žádala o všechny dokumenty, které doprovázely vznik vybraných prohlášení uvedených v důvodové zprávě k zákonu č. 26/2017 Sb. (dále také „Důvodová zpráva“, případně „DZ“).
3. V rámci odpovědi Ministerstvo zemědělství na žádost žalobkyně uvedlo, že „v rámci posouzení nevznikly žádné přípravné ani schvalovací dokumenty, zhodnocení nebyla podložena žádnými analýzami ani daty, tudíž neexistují.“
4. Žalobkyně uvedla, že podle zákona o svobodném přístupu k informacím a relevantní judikatury platí, že jestliže požadované informace neexistují, je povinností povinného subjektu žádost o informace v tomto rozsahu odmítnout ve formě správního rozhodnutí. To se však v tomto případě nestalo a povinný subjekt o tomto žalobkyni informoval jen prostým a neformálním sdělením.
5. S ohledem na výše uvedené žalobkyně podala včasný rozklad, kterým v plném rozsahu napadla materiální rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 27. 11. 2024, čj. MZE-82793/2024-18124.
6. Ve vztahu k tomuto rozkladu ministr zemědělství žalobkyni sdělil, že dle jeho názoru se o materiální rozhodnutí nejedná a rozklad proto není přípustný. Ministr zemědělství sice nevydal rozhodnutí o rozkladu v zákonném předpokládané formě, nicméně dle názoru žalobkyně se může jednat o materiální rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), kterým došlo k zamítnutí rozkladu a zásahu do veřejných subjektivních práv žalobkyně.
7. Žalobkyně je toho názoru, že jí požadované informace musí být existentní, pokud povinný subjekt v rámci důvodové zprávy uváděl natolik významná a hodnotící tvrzení o souladu návrhu zákona s právem EU, s dopady na životní prostředí a se zákazem diskriminace. Taková tvrzení by měla být podložena konkrétními dokumenty, analýzami nebo daty. Absence jakékoliv dokumentace je v rozporu s povinností povinného subjektu dokumentovat svá tvrzení.
8. V tomto směru je odůvodnění povinného subjektu uvedené v rámci materiálního rozhodnutí o odmítnutí žádosti nepřezkoumatelné a nesprávné – není možné připustit, že k takto významným závěrům by Ministerstvo zemědělství - a posléze ministr zemědělství - dospěli bez jakékoliv validace či předchozího rozboru. Jestliže Ministerstvo zemědělství vyslovilo tyto závěry, nepochybně muselo vycházet z relevantních analýz a podkladů – právě tyto žalobkyně žádala poskytnout.
9. Dle názoru žalobkyně tedy není zákonný důvod pro odmítnutí informací dán a správní soud by měl žalovanému přikázat jejich poskytnutí. Lze-li napadené rozhodnutí považovat za materiální, tak trpí vadou zákonnosti a vadou správnosti.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný odkázal na závěry, ke kterým v dosavadním řízení dospěl a adekvátně na ně reagoval, když námitky žalobkyně byly de facto totožné s námitkami obsaženými v žalobě. Žalovaný zopakoval, že důvodová zpráva byla zpracována v souladu s přílohou uvedenou v čj. 82793/2024-18124, tzn. pracovní návrh předkládal věcně příslušný gestor, tj. Oddělení pro víno, přičemž legislativně technické úpravy prováděl Odbor legislativní a právní.
11. Při vyhodnocování předmětných bodů důvodové zprávy vychází odborný garant ze svých zkušeností a znalostí problematiky z oboru vinohradnictví a vinařství. Dokumenty, které by

provázely tato vyhodnocení, skutečně nevznikly a nikdy neexistovaly. S ohledem na skutečnost, že dle názoru žalovaného byly žalobkyni poskytnuty veškeré požadované a možné informace, nedošlo k vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, jehož se žalobkyně dožaduje.

12. Dne 14. 1. 2025 rozkladová komise odkládacím dopisem dovodila, že vzhledem ke skutečnosti, že poskytnutí informace, tj. sdělení, není rozhodnutím podle správního řádu, nelze proti němu podat rozklad. Žalovaný proto rozklad vyhodnotil jako stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, již se žalobkyně domáhá vydání rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti.
13. Odkládacím dopisem bylo žalobkyni sděleno, že aby bylo možné dané sdělení vyhodnotit v souladu s judikaturou jako tzv. rozhodnutí v materiálním smyslu, musela by jeho podstata spočívat ve vůli ministerstva jakožto povinného subjektu nevydat poptávané informace. Tato podmínka ovšem v daném případě splněna není. V rámci sdělení ze dne 27. 11. 2024 byly žalobkyni jednak poskytnuty poptávané informace, dále bylo objasněno, z jakého důvodu se poptávaná dokumentace nepořizuje. Podstatou napadeného sdělení tak není vůle ministerstva požadované informace nevydat (odmítnout jejich vydání), proto je nelze chápat jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti v materiálním smyslu.
14. Rozklad tedy směřuje proti úkonu, který vůbec není správním rozhodnutím ve smyslu správního řádu, ale vyřízením žádosti o informace, učiněným podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Proti takovému úkonu přitom nelze podat rozklad, žadatel se však může bránit podáním stížnosti. To však již žalobkyně učinila, a to stížností z 29. 11. 2024, o které bylo rozhodnuto již rozhodnutím z 12. 12. 2024, v němž byl postup ministerstva potvrzen, když bylo shledáno, že sdělením ze dne 27. 11. 2024 byla žádost o informace vyřízena v plném rozsahu a řádně.
15. S ohledem na výše uvedené proto byl rozklad posouzen podle obsahu jako stížnost, která směřuje proti vyřízení žádosti o informace dotčeným sdělením ze dne 27. 11. 2024. Vzhledem k tomu, že proti uvedenému sdělení byla stížnost podána již dříve přímo žalobkyní a bylo o ní rozhodnuto, nebylo již možné o podaném rozkladu, vyhodnoceném jako stížnost, znovu formálně rozhodnout. Vzhledem k právní povaze napadeného sdělení ze dne 27. 11. 2024 nepřipadalo v úvahu ani případné zamítnutí podaného rozkladu pro nepřípustnost. Z věcného hlediska byla žalobkyně odkázána na posouzení postupu ministerstva podle rozhodnutí z 12. 12. 2024.
16. Žalovaný tak má za to, že v posuzovaném případě ministerstvo, potažmo ministr, postupovali správně.

Rozhodné skutkové okolnosti, dosavadní průběh řízení a obsah spisového materiálu

17. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
18. Žalobkyně se domáhala žádostí o informace ze dne 4. 11. 2024 o poskytnutí informací souvisejících s důvodovou zprávou k zákonu č. 26/2017 Sb. Žalobkyně žádala o poskytnutí informací o osobách, jež se podílely na legislativním procesu a dokumentů vzniklých při přípravě a schvalování tvrzení uvedených v důvodové zprávě, včetně schvalovacích dokumentů vztahujících se k těmto tvrzením. Dne 19. 11. 2024 obdržela žalobkyně odpověď ředitele Odboru kanceláře ministra, zaevidovanou pod čj. MZE-78025/2024-18124. V ní Ministerstvo zemědělství mj. uvedlo, že při přípravě postupuje povinný subjekt v souladu s Legislativními pravidly vlády, důvodová zpráva je součástí návrhu právního předpisu a v její obecné části provádí orgán, který návrh zpracovává, zhodnocení dopadů navrhovaného řešení, mj. ve vztahu k judikatuře soudních orgánů Evropské unie a obecným zásadám práva Evropské unie, dopadům na životní prostředí či zákazu diskriminace. Dále bylo žalobkyni sděleno, že v rámci mezirezortního připomínkového řízení se k inkriminovaným oblastem vyjádřil Odbor kompatibility Úřadu vlády, Ministerstvo životního prostředí či Ministerstvo spravedlnosti. Všechny připomínky byly řádně projednány a vypořádány.

Současně bylo uvedeno, že se nejedná o prohlášení, ale je třeba hovořit o zhodnocení jednotlivých posuzovaných problematik v souladu s Legislativními pravidly vlády, toto zhodnocení není doprovázeno žádnými dokumenty a bylo provedeno Bc. Davidem Filipem, M.A., který byl v rozhodné době vedoucím Oddělení pro víno a v současnosti již u povinného subjektu nepracuje.

19. Proti tomuto vyřízení žádosti žalobkyně podala dne 22. 11. 2024 stížnost dle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. V ní uvedla, že poskytnuté informace jsou dle jejího názoru nedostatečné a neodpovídají požadavkům zákona o svobodném přístupu k informacím. Poukázala mj. na to, že neexistence podpůrné dokumentace je nepravděpodobná. Žalobkyně v návaznosti na podanou stížnost obdržela dne 27. 11. 2024 odpověď Ministerstva zemědělství, čj. MZE-82793/2024-18124, ve které Ministerstvo zemědělství doplnilo a poskytlo s využitím institutu autoremedury požadované informace týkající se uvedení osob (Ing. Zdeněk Trnka, Ing. Petr Jílek, Bc. David Filip, M.A.) schvalujících předkládaný legislativní návrh do Poslanecké sněmovny, jehož nedílnou součástí byla důvodová zpráva, a který byl již upraven na základě připomínek vznesených z připomínkových míst, tzn. včetně těch, kterých se předmětné body dotýkaly. Jako schvalovací dokument byl žalobkyni předložen referátník, ve kterém zde uvedené osoby souhlasily s předloženým materiálem. Současně byly k jednotlivým osobám vydány další informace požadované žalobkyní. Dokumenty požadované žalobkyní (vztahující se k posouzení souladu návrhu zákona s právem EU, dopadem na životní prostředí a zákazem diskriminace) však nebyly poskytnuty s odůvodněním, že neexistují.
20. Žalobkyně vyřízení žádosti ze dne 27. 11. 2024 napadla dne 29. 11. 2024 stížností na nesprávný úřední postup při vyřizování žádosti. Namítla nedůvěryhodnost poskytnutých informací a opětovně se domáhala zpřístupnění podpůrné dokumentace k legislativnímu procesu souvisejícího se zákonem č. 26/2017 Sb. Dále uvedla, že pokud není informace poskytnuta, musí správní orgán vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dodala však, že odpověď žalovaného na žádost o informace a stížnost naplňují znaky materiálního rozhodnutí. Současně žádala, aby o této stížnosti rozhodl ministr zemědělství jako nadřízený orgán.
21. Ministr rozhodnutím ze dne 12. 12. 2024, čj. MZE-85381/2024-18124, potvrdil postup žalovaného dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Konstatoval, že požadované informace byly poskytnuty sděleními žalovaného ze dne 19. 11. 2024 a ze dne 27. 11. 2024. Ministr se ztotožnil se závěrem Ministerstva zemědělství, že dokumenty požadované žalobkyní nevznikly, a nemohou proto být poskytnuty. Dále poukázal na to, že Ministerstvo zemědělství využilo institutu autoremedury, proto nemusela být stížnost předána k vyřízení nadřízenému orgánu. Ministr dodal, že jelikož byly žalobkyni poskytnuty veškeré požadované a možné informace, nebylo na místě vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti, jehož se žalobkyně dožaduje.
22. Právní zástupce žalobkyně poté zaslal Ministerstvu zemědělství rozklad, kterým napadl jeho sdělení ze dne 27. 11. 2024. V rozkladu uvedl, že toto sdělení je materiálním rozhodnutím o odmítnutí žádosti o informace, které je nepřezkoumatelné, věcně nesprávné a nezákonné. Namítl přitom, že požadované informace musí existovat, pokud povinný subjekt v rámci důvodové zprávy uváděl natolik významná a hodnotící tvrzení o souladu návrhu zákona s právem EU, dopady na životní prostředí a zákazem diskriminace. Taková tvrzení by měla být podložena konkrétními dokumenty, analýzami nebo daty. Absence jakékoli dokumentace je v rozporu s povinností povinného subjektu dokumentovat svá tvrzení. V rámci rozkladu žalobkyně navrhla, aby ministr napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Ministerstvu zemědělství k dalšímu řízení.
23. Ministr žalobkyni sdělil dne 16. 1. 2025 pod čj. MZE-2210/2025-11155, že jí podaný rozklad posoudil jako stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, která směřuje proti vyřízení žádosti o informace sdělením Ministerstva zemědělství ze dne 27. 11. 2024. Konstatoval, že aby bylo možné dané sdělení vyhodnotit jako tzv. rozhodnutí v materiálním smyslu, musela by jeho podstata spočívat ve vůli ministerstva jakožto povinného subjektu nevydat poptávané

informace. V nyní projednávané věci jednak informace žalobkyni byly poskytnuty, a jednak bylo objasněno, z jakého důvodu se žalobkyní poptávaná informace nepořizuje. Podstatou napadeného rozhodnutí proto není vůle ministerstva požadované informace nevydat, a proto ho nelze chápat jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti v materiálním smyslu. Odkázal přitom na své předchozí rozhodnutí ze dne 12. 12. 2024, jímž rozhodl o stížnosti ze dne 29. 11. 2024, kterou žalobkyně rovněž zpochybňovala zákonnost dotčeného sdělení ze dne 17. 11. 2024, které však není správním rozhodnutím, ale vyřízením žádosti o informace, a nelze proto proti němu podat rozklad. Žadatel se může bránit podáním stížnosti, kterou však již žalobkyně dříve podala. Vzhledem k tomu, že o předchozí stížnosti již bylo rozhodnuto, nebylo možné o podaném rozkladu (stížnosti) znovu formálně rozhodnout dle § 16a odst. 6 zákon o svobodném přístupu k informacím. Ministr dodal, že vzhledem k povaze napadeného sdělení nebylo možné ani zamítnutí rozkladu pro nepřipustnost dle § 152 odst. 5 ve spojení s § 92 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“). Z věcného hlediska byla žalobkyně (její zástupce) odkázána na rozhodnutí ministra ze dne 12. 12. 2024.

Průběh řízení před soudem

24. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s., jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
25. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť žalobkyně ani žalovaný s tímto postupem po poučení soudem nevyslovili nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu – dále též „*NSS*“ ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008 - 117, dostupný, stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu, též online na www.nssoud.cz, a publikovaný pod č. 2383/2011 ve Sbírce NSS).

Změna žalobního návrhu

26. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí ministra zemědělství není rozhodnutím v materiálním smyslu podle ustanovení § 65 a následujících s. ř. s., neboť kromě formálních náležitostí absentuje v jeho odůvodnění vůle žalovaného rozhodnout o žalobkyní podaném rozkladu, když žalovaný výslovně uvedl, že vzhledem k právní povaze rozkladem napadeného sdělení, které nelze chápat jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti v materiálním smyslu, není na místě zamítnutí rozkladu pro nepřipustnost podle ustanovení § 92 ve spojení s § 152 odstavce 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný rovněž výslovně uvedl, že žalobkyní podaný rozklad posoudil podle jeho obsahu jako stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím.
27. Podaná žaloba tak směřovala proti úkonu, který není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Soud se zabýval otázkou, zda za situace, kdy žalovaný projevil vůli nerozhodnout meritorním rozhodnutím o podaném rozkladu, lze pokračovat v řízení o žalobě tak, jak byla žalobkyní podána, a dospěl přitom k závěru, že v úvahu přichází u žalobcem vymezeného žalobního návrhu jiný žalobní typ, který lze použít ve věcech správního soudnictví.
28. Jde-li ve správním soudnictví o jiný typ žaloby (přezkum rozhodnutí správního orgánu – ustanovení § 65 až § 78 s. ř. s., nečinnost správního orgánu § 79 a následující s. ř. s.) – než žalobní typ, podle něhož byla žaloba podána, bylo třeba žalobu upravit, a to nejen v petitu (konečném návrhu). Z ustálené judikatury správních soudů totiž plyne, že nesprávná volba žalobního typu nemůže být žalobkyni na škodu. Soud jí v takových případech musí o svém právním názoru poučit a dát jí prostor na reakci a úpravu žaloby (srov. odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18). Protože závěr soudu o tom, že jde o podle povahy věci nikoli o rozhodnutí,

ale o nečinnost správního orgánu, se opírá o právní posouzení předmětu řízení, postupoval soud podle ustanovení § 64 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 118a odstavec 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (o. s. ř.), v platném znění, podle něhož má-li předseda senátu za to, že věc je možné po právní stránce posoudit jinak než podle účastníkovy právního názoru, vyzve účastníka řízení, aby v potřebném rozsahu svůj žalobní návrh doplnil. Poučí jej zároveň, o čem má tvrzení doplnit a jaké by byly následky nesplnění této výzvy.

29. Žalobkyně na výzvu soudu ze dne 8. 7. 2025, čj. 11 A 28/2025 – 29, reagovala podáním ze dne 10. 7. 2025, v němž uvedla, že se domáhá rozhodnutí o nečinnosti žalovaného při rozhodnutí o rozkladu žalobce proti materiálnímu rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 27. 11. 2024, sp. zn.: MZE-82054/2024, čj. MZE-82793/2024-18124. Pokud se týká vyličení rozhodných skutečností a důvodů, pro který je žalovaný nečinný, žalobkyně odkázala na skutečnosti uvedené v žalobě a shrnula, že do 10. 7. 2025 nebylo řádně rozhodnuto o rozkladu žalobkyně proti citovanému materiálnímu rozhodnutí ze dne 27. 11. 2024, přičemž rozklad byl podán již dne 22. 12. 2024. Zákonné lhůty k vydání rozhodnutí o rozkladu již uplynuly, avšak rozhodnutí vydáno nebylo. S ohledem na právní názor soudu pak nelze sdělení ministra zemědělství ze dne 16. 1. 2025, čj. MZE-2210/2025-11155, považovat za řádný způsob rozhodnutí o podaném rozkladu. Žalobkyně dále sdělila, že se žádostí o opatření proti nečinnosti v souladu s ustanovením § 16b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím obrátila na Úřad pro ochranu osobních údajů, a to již dne 28. 1. 2025. Do dne podání změny žaloby však nebylo v návaznosti na tuto žádost o opatření proti nečinnosti jakkoliv reagováno, a současně žalovaný nijak nerozhodl. Lhůta jednoho roku ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. dosud neuplynula.
30. Žalovaný na změnu žalobního typu reagoval replikou ze dne 4. 8. 2025, v níž uvedl, že si je vědom, že v jiné věci vedené u téhož soudu (sp. zn. 11 A 11/2025), týkající se téhož sdělení ze dne 27. 11. 2024, dospěl soud k závěru, že se jedná o rozhodnutí v materiálním smyslu. Tento právní názor žalovaný respektuje. Přesto však setrvává na stanovisku, že nebyl nečinný, neboť na rozklad žalobkyně reagoval sdělením ze dne 16. 1. 2025, v němž žalobkyni informoval, že rozklad není přípustný, neboť směřuje proti úkonu, který nebyl vydán ve formě rozhodnutí podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím. Toto sdělení obsahovalo jednoznačné stanovisko k rozkladu a mělo právní účinky vůči žalobkyni. I pokud nebylo vydáno ve formální podobě rozhodnutí, naplňuje znaky rozhodnutí v materiálním smyslu.
31. Žalovaný dále uvedl, že podle rozsudku NSS čj. 1 As 13/2006 – 55 je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. každý úkon správního orgánu, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti osoby, bez ohledu na formu. Soud zde výslovně uvedl, že formální nedostatky (např. chybějící poučení nebo označení jako rozhodnutí) nebrání soudnímu přezkumu, pokud je z obsahu zřejmé, že jde o rozhodnutí v materiálním smyslu. Také rozsudek NSS sp. zn. 6 As 72/2017 uvádí, že aby sdělení mohlo být vnímáno jako rozhodnutí v materiálním smyslu, musí splňovat alespoň základní požadavky kladené na výrok rozhodnutí, jinak není způsobilé založit právní účinky. Soud zde zdůraznil, že je nutné zkoumat, zda z obsahu úkonu vyplývá autoritativní stanovisko správního orgánu k právům nebo povinnostem adresáta. Tyto závěry podporují stanovisko žalovaného, že sdělení ze dne 16. 1. 2025 bylo materiálním rozhodnutím, a tedy nelze hovořit o nečinnosti.
32. Pokud by soud dospěl k závěru, že sdělení ze dne 16. 1. 2025 není rozhodnutím, pak žalovaný konstatuje, že se může jednat o procesní pochybení spočívající v nevydání rozhodnutí ve formální podobě. Takové pochybení však není nečinností ve smyslu § 79 s. ř. s., neboť správní orgán ve věci konal a žalobkyni o výsledku jeho podání informoval. Na základě výše uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu o nečinnost zamítl jako nedůvodnou, neboť žalovaný ve věci konal, žalobkyni informoval o výsledku jejího podání, a tím naplnil svou povinnost rozhodnout o rozkladu v materiálním smyslu.

Posouzení důvodnosti žaloby

33. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou.
34. Žaloba je důvodná.
35. Podstatou projednávané věci je zejména posouzení otázky, zda žalovaný postupoval správně, když posoudil rozklad žalobkyně jako nepřipustný, a posouzení otázky, zda je s vydáním rozhodnutí o rozkladu nečinný, tj. zda má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé a zda napadené vyřízení rozkladu splňuje náležitosti materiálního rozhodnutí, či nikoliv.
36. Soud v první řadě ověřil, že žalobkyně bezvýsledně vyčerpala prostředky k ochraně proti tvrzené nečinnosti, a to návrhem na vydání opatření podle § 80 správního řádu ze dne 28. 1. 2025, o němž nebylo do dne rozhodování soudu o žalobě rozhodnuto.
37. Podle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.
38. Podle ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Podle ustanovení § 81 odst. 2 s. ř. s. je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.
39. Z obsahu předloženého spisového materiálu je zřejmé, že ministr zemědělství nevydal rozhodnutí o rozkladu v zákonem předpokládané formě. Jak již bylo výše v bodě 26 uvedeno, soud nesdílí původní názor žalobkyně o tom, že se může jednat o materiální rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., kterým došlo k zamítnutí rozkladu a zásahu do veřejných subjektivních práv žalobkyně. Sdělení ministra zemědělství ze dne 16. 1. 2025 není rozhodnutím ani v materiálním smyslu podle ustanovení § 65 a následujících s. ř. s., neboť kromě formálních náležitostí absentuje v jeho odůvodnění vůle žalovaného rozhodnout o žalobkyni podaném rozkladu. Žalovaný naopak výslovně uvedl, že vzhledem k právní povaze rozkladem napadeného sdělení, které nelze chápat jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti v materiálním smyslu, není na místě zamítnutí rozkladu pro nepřipustnost podle ustanovení § 92 ve spojení s § 152 odstavec 5 správního řádu.
40. Podle odborné literatury je pojem „rozhodnutí“ označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy: „Nevadí, že správní orgán případně vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domněnku, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou. [...] Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby“ (viz Bureš, J.; Drápal, L.; Mazanec, M. Občanský soudní řád - Komentář. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 1041-1042). Shodně se k této otázce vyjádřil opakovaně i Nejvyšší správní soud, například v rozsudku ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005 - 107, č. 923/2006 Sb. NSS, či v rozsudku ze dne 20. 7. 2005, čj. 8 As 10/2005 - 38, č. 1046/2007 Sb. NSS. Stejný náhled na vymezení pojmu rozhodnutí lze nalézt i v judikatuře Ústavního soudu, viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 446/2000, č. 165/2001 Sb. ÚS.
41. To znamená, že pro vymezení správního rozhodnutí není klíčová forma, nýbrž obsah. V tomto směru je určující definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určité oblasti veřejné

správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena.

42. Právo na přístup k informacím je základním politickým právem zakotveným v ústavním pořádku České republiky v článku 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina). Podle článku 17 odstavec 1 Listiny jsou svoboda projevu a právo na informace zaručeny. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení má každý právo svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu. Podle odstavce 4 přitom svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Konečně podle odstavce 5 uvedeného ustanovení jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.
43. Právním předpisem *de facto* provádějícím citované ustanovení Listiny je zákon o svobodném přístupu k informacím, jenž v ustanovení § 2 odstavec 1 vymezil osobní působnost dané úpravy tak, že povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.
44. Podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (dále jen „rozhodnutí o odmítnutí žádosti“), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.
45. Podle § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle tohoto zákona pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti (písm. a)) a pro odvolací řízení (písm. b)) ustanovení správního řádu; dále se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178; v ostatním se správní řád nepoužije.
46. Z citovaného ustanovení vyplývá, že rozhodnutí o odmítnutí žádosti musí mít náležitosti stanovené v § 68 správního řádu. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
47. Při posuzování práva na svobodný přístup k informacím, tedy práva informace svobodně vyhledávat, daného ústavním pořádkem, je nezbytné postupovat pomocí obvyklých interpretačních postupů a v souladu s principem vyjádřeným právní tezí *in dubio pro libertate* omezení žádané informace posoudit v nezbytné míře, výslovně vymezené zákonem o svobodném přístupu k informacím, popřípadě zvláštním zákonem. Jinými slovy - rozsah omezení a vyluky informační povinnosti je nezbytné interpretovat restriktivně, v nezbytné míře. Naopak poskytnutí informace tam, kde je zákonodárce výslovně zakazuje či omezuje (ať už jde o obsahovou stránku informace, anebo její formu), nelze provést, neboť by znamenalo postup *contra legem*.
48. Ustanovení § 14 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím upravuje jednotlivé způsoby vyřízení žádosti. Kromě nich může být žádost vyřízena též odkazem na zveřejněnou informaci (§ 6), rozhodnutím o (částečném) odmítnutí žádosti (§ 15) a odložením žádosti pro neuhrazení nákladů (§ 17), případně kombinací v závislosti na jednotlivých částech vyřizované žádosti.
49. Zákon o svobodném přístupu k informacím tedy počítá s tím, že pokud v zákonné lhůtě pro vyřízení žádosti (tj. 15 dnů ode dne podání žádosti, příp. jejího doplnění či upřesnění; event. ve lhůtě prodloužené ze zákonných důvodů o maximálně 10 dnů) nebude informace v úplnosti

poskytnuta, ani nedojde k odložení žádosti pro nedostatek působnosti povinného subjektu, vydá povinný subjekt rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popř. o odmítnutí části žádosti.

50. Rozhodnutí o odmítnutí žádosti je tedy jeden ze základních způsobů vyřízení písemně podané žádosti, která je žádostí ve smyslu zákona č. 14/1992 Sb.
51. Částečné odmítnutí žádosti může spočívat jak v tom, že některá z požadovaných informací není poskytnuta jako celek, tak v tom, že určitá informace je poskytnuta po vyloučení chráněných informací. Tendence judikatury, aby rozhodnutí o odmítnutí žádosti bylo vydáváno vždy, když nedojde k úplnému poskytnutí požadovaných informací [ani k odložení žádosti, což je podle § 14 odstavec 5 písm. c) možné pouze v případě, že se požadované informace nevztahují k působnosti povinného subjektu], je v zásadě jednoznačná.
52. Požadavky judikatury na vydávání rozhodnutí o odmítnutí žádosti z (dříve) tzv. faktického důvodu (neexistující informace, opakovaná žádost o již poskytnuté informace, zneužití práva na informace) jsou srozumitelné (k uzákonění odmítnutí žádosti ve dvou typických případech zneužití práva a v případě neexistující informace v § 11a, § 11b, vložených novelou č. 241/2022 Sb. viz důvodová zpráva k těmto ustanovením). Stejně tak je srozumitelný závěr, že pokud povinný subjekt žádost odmítne neformálním přípisem, z něhož je jednoznačně patrné, že a proč nebude informace poskytnuta, jedná se o rozhodnutí v materiálním smyslu, a proto je třeba proti němu brojit odvoláním (rozkladem).
53. Jak již bylo výše uvedeno, žalobkyně se domáhala žádostí o informace ze dne 4. 11. 2024 o poskytnutí informací souvisejících s důvodovou zprávou k zákonu č. 26/2017 Sb. Povinný subjekt žádost vyřídil písemností ze dne 19. 11. 2024, čj. MZE-78025/2024-18124, žalobkyní částečně požadované informace poskytl a dále uvedl, že „*v rámci mezirezortního připomínkového řízení se k inkriminovaným oblastem vyjádřil Odbor kompatibility Úřadu vlády, Ministerstvo životního prostředí či Ministerstvo spravedlnosti. Všechny připomínky byly řádně projednány a vypořádány. Současně bylo uvedeno, že se nejedná o prohlášení, ale o zhodnocení jednotlivých posuzovaných problematik v souladu s Legislativními pravidly vlády, které není doprovázeno žádnými dokumenty a bylo provedeno Bc. Davidem Filipem, M.A., který byl v rozhodné době vedoucím Oddělení pro právo*“. Proti tomuto vyřízení žádosti žalobkyně podala dne 22. 11. 2024 stížnost dle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. V ní uvedla, že poskytnuté informace jsou dle jejího názoru nedostatečné a neodpovídají požadavkům zákona o svobodném přístupu k informacím. Poukázala mj. na to, že neexistence podpůrné dokumentace je nepravděpodobná. V návaznosti na podanou stížnost Ministerstvo zemědělství dne 27. 11. 2024 pod čj. MZE-82793/2024-18124 doplnilo a poskytlo s využitím institutu autoremedury požadované informace (*uvedení osob Ing. Zdeněk Trnka, Ing. Petr Jílek, Bc. David Filip, M.A. schvalujících předkládaný legislativní návrh do Poslanecké sněmovny, jehož nedílnou součástí byla důvodová zpráva, a který byl již upraven na základě připomínek vnesených z připomínkových míst, tzn. včetně těch, kterých se předmětné body dotýkaly. Jako schvalovací dokument byl žalobkyni předložen referátník, ve kterém zde uvedené osoby souhlasily s předloženým materiálem*). Současně byly k jednotlivým osobám vydány další informace požadované žalobkyní. Dokumenty požadované žalobkyní (vztahující se k posouzení souladu návrhu zákona s právem EU, dopadem na životní prostředí a zákazem diskriminace) však nebyly poskytnuty s odůvodněním, že neexistují.
54. Městský soud v Praze v usnesení ze dne 15. 5. 2025, čj. 11 A 11/2025 - 27, dospěl k závěru, že rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 27. 11. 2024, čj. MZE-82793/2024, sp. zn. MZE-82054/2024, je rozhodnutím v materiálním smyslu, přičemž žalobkyně proti němu brojila nejen stížností ze dne 29. 11. 2024 (o níž rozhodl ministr dne 12. 12. 2024 pod čj. MZE-85381/2024-18124), ale také rozkladem, o němž dosud dle názoru soudu rozhodnuto nebylo.
55. Bylo-li rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2024 shledáno materiálním rozhodnutím, je proti takovému rozhodnutí o (částečném) odmítnutí poskytnutí informace možné podat rozklad a

následně žalobu proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Žalobkyně ke své obraně využila jak stížnost, tak i rozklad, o němž však žalovaný dosud nerozhodl.

56. Soud se neztotožnil s argumentací žalovaného, že ministr nebyl nečinný s ohledem na své sdělení ze dne 16. 1. 2025, čj. MZE-2210/2025-11155. Jakkoli toto sdělení obsahovalo stanovisko k podanému rozkladu, podle názoru soudu nenaplnuje – na rozdíl od rozhodnutí ministerstva ze dne 27. 11. 2024 – znaky materiálního rozhodnutí. Žalovaný sice správně odkázal na rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2007, čj. 1 As 13/2006 – 55, podle něhož je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. „každý úkon správního orgánu, který zakládá, mění, ruší nebo závažně určuje práva nebo povinnosti osoby, bez ohledu na formu“, nicméně z tohoto judikátu vyvodil nesprávné závěry. Soud má totiž za to, že ministr ve sdělení ze dne 16. 1. 2025 výslovně projevil vůli nerozhodovat o rozkladu žalobkyně, tj. přímo deklaroval nesprávný úmysl podání žalobkyně jako rozklad vůbec neposuzovat a vyřídit je jako nedůvodnou opakující se stížnost. S takovým právním posouzením vzniklé situace však soud nesouhlasí a má za to, že žalobkyně podala řádný opravný prostředek (rozklad) proti materiálnímu rozhodnutí o částečném neposkytnutí informací, o němž nebylo do dne rozhodování soudu zákonným procesním způsobem rozhodnuto.

Závěr a náklady řízení

57. Městský soud v Praze závěrem připomíná, že správní úřad je nečinný, pokud nekoná, přestože mu to zákon ukládá. V této věci z výše uvedených důvodů proto nemůže být o nečinnosti správního orgánu (žalovaného) ve věci rozhodnutí o rozkladu podaném žalobkyní pochyb.
58. S ohledem na výše uvedené soud proto dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, neboť délka řízení, které ještě neskončilo, několikanásobně překročila třicetidenní zákonem stanovenou lhůtu pro rozhodnutí. Je proto nutno dovodit, že nečinnost trvá, když rozhodnutí o rozkladu nebylo vydáno ani ke dni rozhodnutí soudu o změněné žalobě. Soud proto podané žalobě vyhověl a žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí. K tomu mu stanovil třicetidenní lhůtu, která se jeví jako přiměřená také s ohledem jak na složitost věci, tak i na to, že od zahájení řízení uplynulo již několik měsíců.
59. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně, která byla se žalobou úspěšná, byla v řízení před soudem zastoupena, má tudíž právo na náhradu nákladů ve výši zaplaceného soudního poplatku za podanou žalobu (2 000 Kč), a na náhradu nákladů právního zastoupení Mgr. Ing. Ondřejem Dlouhým, advokátem, za celkem tři úkony právní služby (převzetí zastoupení, podání žaloby a její úprava na výzvu soudu), za které náleží odměna ve výši 4 620 Kč/úkon a náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč/úkon [§ 9 odst. 5, § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. g) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025], tedy celkem 15 210 Kč. Součástí náhrady nákladů řízení je u odměny zástupce žalobkyně též daň z přidané hodnoty zaokrouhlená na celé koruny nahoru (§ 146 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, v platném znění) ve výši 3 195 Kč. Celkem tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží 21 405 Kč. Lhůta k platbě náhrady nákladů řízení je stanovena podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem o. s. ř., místo plnění podle § 149 odst. 1 o. s. ř.; oboje ve spojení s § 64 s. ř. s.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu,

neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 20. srpna 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu