

ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Seyfor, a. s.**, se sídlem Drobného 555/49, Brno, zast. JUDr. Sylvii Sobolovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost**, se sídlem Mučednická 1125/31, Brno, proti nezákonnému zásahu žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2023, č. j. 30 A 82/202372,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně podala Digitální informační agentuře (dále jen „agentura“) žádost o zápis do katalogu *cloud computingu* podle § 6q odst. 1 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy (dále jen „zákon o informačních systémech“). Agentura požádala podle § 6r odst. 5 zákona o informačních systémech žalovaného o informaci, zda je žalobkyně *způsobilá pro poskytnutí cloud computingu orgánu veřejné správy z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob* [§ 6m odst. 1 písm. c) zákona o informačních systémech].

[2] Žalovaný na žádost reagoval přípisem ze dne 17. 8. 2023, č. j. 6671/2023NÚKIBE/350 (dále jen „vyjádření“), v němž mimo jiné zmiňuje osoby, které jsou koncovými beneficienty žalobkyně a o nichž uvádí: „Tyto osoby jsou přitom přímo propojeny se skupinou J&T která je známá pro možné riziko vlivu čínského a ruského kapitálu, napojení na majetek podnikatele Romana Janouška a vlivu na skupinu ČEZ v rámci pozice minoritního akcionáře prostřednictvím kyperských společností.“ Vyjádření uzavřel takto: „Z výše uvedených informací z otevřených zdrojů se lze domnívat, že u poskytovatele může existovat riziko pro způsobilost poskytovatele pro poskytnutí cloud computingu orgánu veřejné správy z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob.“

[3] Žalobkyně se zásahovou žalobou domáhala u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) určení, že je toto vyjádření nezákonné.

[4] Krajský soud žalobu odmítl. Dospěl k závěru, že vyjádření podle § 6r odst. 1 zákona o informačních systémech je závazným stanoviskem. Proti závaznému stanovisku se lze bránit pouze žalobou proti konečnému rozhodnutí ve věci, jehož podkladem je právě závazné stanovisko [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[5] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Krajský soud podle stěžovatelky neposoudil správně povahu vyjádření. Své rozhodnutí založil na tom, že vyjádření je závazným stanoviskem podle § 6r odst. 1 zákona o informačních systémech. Toto ustanovení na věc však nedopadá. Stěžovatelkou napadené vyjádření je totiž informací podle § 6r odst. 5 téhož zákona. To ostatně uvádí ve vyjádření i sám žalovaný. Stěžovatelka dodává, že ani jakýmkoliv jiným výkladem nelze dovodit, že by bylo vyjádření závazným stanoviskem.

[7] Žalovaný souhlasí se stěžovatelkou, že krajský soud nesprávně vyhodnotil, že vyjádření je závazným stanoviskem. Stěžovatelka totiž napadla vyjádření podle § 6r odst. 5 zákona o informačních systémech, nikoliv závazné stanovisko podle § 6r odst. 1 téhož zákona. Tato záměna však nemá vliv na zákonnost usnesení krajského soudu. Vyjádření není pro agenturu závazné, žalovaný nemá vliv na to, jakým způsobem agentura vyjádření vyhodnotí. Obsah vyjádření proto nemá sám o sobě dopad do právní sféry stěžovatelky. To je zřejmé i z toho, že agentura stěžovatelku do katalogu *cloud computingu* zapsala, a to navzdory obsahu vyjádření. Není ani pravda, že stěžovatelka nemá jinou možnost obrany, jak tvrdí. Může rozporovat závěry obsažené ve vyjádření v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí agentury.

[8] Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou. Pozastavuje se nad tím, že žalovaný souhlasí, že krajský soud aplikoval nesprávnou právní normu, ale i tak má být jeho odůvodnění přiléhavé. Dále stěžovatelka opakuje svoji argumentaci z kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud připomíná, že předmětem přezkumu je usnesení, kterým krajský soud odmítl žalobu stěžovatelky. Nejvyšší správní soud se tak může zabývat pouze tím, zda byly dány důvody k takovému postupu (viz rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/200498, č. 625/2005 Sb. NSS). V tomto případě se jedná o otázku, zda se lze proti vyjádření podle § 6r odst. 5 zákona o informačních systémech bránit zásahovou žalobou.

[12] Dále je třeba uvést, že zásahová žaloba je subsidiárním prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv. Není libovolně použitelnou náhradou žaloby proti rozhodnutí, nýbrž jejím doplňkem. Zásahová žaloba představuje jakousi záchrannou síť v situacích, kdy žalobu proti rozhodnutí nelze využít (viz např. rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2017, č. j. 9 As 238/201789, bod 39).

[13] Nejvyšší správní soud souhlasí s oběma účastníky řízení, že krajský soud skutečně nesprávně aplikoval § 6r odst. 1 zákona o informačních systémech. Stěžovatelka totiž svojí žalobou napadla bez jakýchkoliv pochyb zákonnost vyjádření podle § 6r odst. 5 zákona o informačních systémech, nikoliv zákonnost závazného stanoviska podle § 6r odst. 1 téhož zákona.

[14] Přímo v § 6r odst. 5 se uvádí, že agentura *je oprávněna* si od žalovaného vyžádat informaci o splnění požadavku podle § 6m odst. 1 písm. c) zákona o informačních systémech. Jinými slovy, je na uvážení agentury, zda si od žalovaného vyjádření vyžádá (oproti tomu srov. textaci např. v § 6r odst. 1 zákona o informačních systémech). Pokud je na uvážení agentury, zda si vyjádření vůbec vyžádá, je zjevné, že vyjádření nemůže být pro její rozhodnutí závazné. Těžko si lze představit rozumnou právní úpravu, která by dávala správnímu orgánu možnost zvolit si v každém jednotlivém případě, zda bude při svém rozhodování vázána úkonem jiného správního orgánu. Nelze opomíjet ani to, že agentura si může vyžádat vyjádření podle uvedeného ustanovení nejen od žalovaného, ale též od Policie České republiky, zpravodajské služby či jiného orgánu, a to současně. Neexistuje tedy správní orgán, jenž by byl výlučně příslušný v konkrétním případě poskytnout vyjádření, tedy garantoval správnost posouzení otázky upravené v § 6m odst. 1 písm. c) zákona o informačních systémech. Stejnou otázku tak může na žádost agentury posoudit několik správních orgánů, resp. bezpečnostních sborů, přičemž neexistuje žádný mechanismus vypořádání případných rozporů (jeho existence není ostatně nezbytná, neboť vyjádření je jedním z podkladů rozhodnutí, s nimiž se musí vypořádat agentura jakožto správní orgán rozhodující o žádosti).

[15] Vyjádření je bez jakýchkoliv pochyb jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí agentury podle § 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a svým charakterem se jedná o vyjádření podle části čtvrté správního řádu (§ 154). Jeho smyslem je umožnit agentuře, aby mohla kvalifikovaně posoudit požadavek podle § 6m odst. 1 písm. c) zákona o informačních systémech. Agentura následně všechny podklady hodnotí ve svém souhrnu i jednotlivě (§ 50 odst. 4 správního řádu). Účastníku řízení musí být dána možnost, aby se s podklady seznámil a mohl na ně reagovat. Následně agentura buď zapíše subjekt do katalogu *cloud computingu*, o čemž se nevydává písemné rozhodnutí (§ 6q odst. 2 zákona o informačních systémech), nebo žádost o zápis rozhodnutím zamítne. V takovém případě se agentura musí v rozhodnutí vypořádat s vyjádřením žalobce k podkladům a jeho důkazními návrhy (§ 68 odst. 3 správního řádu). Proti zamítavému rozhodnutí není přípustný rozklad (§ 6q odst. 1 zákona o informačních systémech). Stěžovatelka by se tak mohla proti takovému rozhodnutí bránit přímo žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

[16] Stěžovatelka má za to, že vyjádření žalovaného zasáhlo do její dobré pověsti (z důvodu šíření nepravdivých a nepodložených informací), do práva ucházet se za rovných podmínek o zápis do katalogu *cloud computingu* a práva na spravedlivý proces (z důvodu, že žalovaný činí skutkové a právní závěry, aniž by umožnil stěžovatelce seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim).

[17] Je třeba připomenout, že správní soudy chrání veřejná subjektivní práva (§ 2 s. ř. s.). Veřejným subjektivním právem, které v této věci správní soudy chrání, je primárně právo být při splnění zákonem stanovených předpokladů zapsán do katalogu *cloud computingu*. Toto právo je však možné zcela jistě hájit v řízení o žalobě proti zamítavému rozhodnutí agentury podle § 65 a násl. s. ř. s. Při tom by samozřejmě mohla stěžovatelka rozporovat i žalovaným poskytnuté vyjádření, pokud by se o něj zamítavé rozhodnutí opíralo. Sama stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje na to, že kladné posouzení žádosti o zápis do katalogu *cloud computingu* má pro ni dalekosáhlé důsledky, jelikož je jí podmíněno další poskytování služeb *cloud computingu* orgánům veřejné správy, jakož i získávání nových zakázek od nich. Vyjádření žalovaného je agenturou prezentováno jako závažné zjištění, které by mohlo představovat překážku zápisu do katalogu. Tím stěžovatelka sama potvrzuje, že zásahem do práv je rozhodování agentury o její žádosti, přičemž vyjádření žalovaného vytváří předpoklad budoucího nezákonného zásahu (v širokém slova smyslu).

[18] Stěžovatelka v kasační stížnosti pomíjí, že s vyjádřením žalovaného není přímo spojen žádný zásah do práv či povinností, vyjádření nesměřuje navenek a není zaměřeno na vyvolání žádných právních následků. Jedná se toliko o podklad pro rozhodnutí agentury, která teprve jeho prostřednictvím zasahuje do právní sféry stěžovatelky. Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře postavil proti snaze žalobců „vyrobit“ ze zásahové žaloby jakýsi supervizní mechanismus, který by průběžně kontroloval zákonnost všech významnějších dílčích kroků správních orgánů. Extenzivní výklad pojmu zásah by umožnil rozložit správní řízení na nespočetnou řadu individuálních zásahů, které by mohl jeho účastník napadnout bezpočtem zásahových žalob. Zásahová žaloba však nemá „štěpit“ jednotlivé úkony správního řízení do desítek či stovek různých zásahů. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl

nepřiměřeně prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci (viz rozsudek ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/201929, č. 3974/2020 Sb. NSS, a krajským soudem citovaný náleží Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19). Není tak namístě připustit zásahovou žalobu k posouzení věcné správnosti podkladu pro vydání rozhodnutí.

[19] Stěžovatelka dále namítá, že bylo zasaženo právo na ochranu dobré pověsti, neboť vyjádření vychází z nepravdivých a nepodložených informací a může stěžovatelku dehonestovat. K tomu Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že vyjádření směřuje dovnitř veřejné správy, řízení, pro jehož účely bylo vydáno, není veřejné. Vyjádření tak samo o sobě nemohlo stěžovatelku dehonestovat (tedy snížit její dobrou pověst, které se těší u třetích osob). Popírat pravdivost a podloženost informací, na nichž je vyjádření založeno, je věcí dokazování v řízení o zápisu do katalogu *cloud computingu*. Soudní ochrany proti věcně nesprávnému vyjádření se může stěžovatelka domct až tehdy, pokud je na jeho základě nezákonně zasaženo do jejích práv rozhodnutím agentury. Takto koncipovanou soudní ochranu lze považovat za dostačující a efektivní.

[20] Nyní projednávanou věc je třeba odlišovat od situace, kterou posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/201164. V něm dovodil, že rozhodnutí České národní banky, jímž nebyl udělen souhlas žalobci s výkonem funkce člena představenstva pojišťovny, může zasáhnout do lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a ochrany jména. Připustil proto, že žalobce (fyzická osoba) je legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, byť nebyl účastníkem správního řízení, neboť se jej přímo dotýká na právech. V uvedené věci ovšem bylo předmětem soudního řízení až konečné správní rozhodnutí, nikoliv pouze podklad takového rozhodnutí.

[21] Jakkoliv tedy krajský soud nesprávně posoudil právní povahu vyjádření žalovaného tím, že jej kvalifikoval jako závazné stanovisko, ačkoliv se ve skutečnosti jedná o jiný úkon dle části čtvrté správního řádu, nepochybil, pokud jde o posouzení jeho přímých právních účinků. Nesprávná dílčí úvaha krajského soudu není důvodem pro zrušení usnesení, které je zákonné.

[22] Co se týká tvrzeného zkrácení na stěžovatelčiných procesních právech neumožněním nahlédnout do spisu, je třeba poznamenat, že tato argumentace se neodráží v petitu její žaloby ani vymezení zásahu v řízení před krajským soudem. Nezákonný zásah totiž stěžovatelka spatřovala výlučně ve vyjádření žalovaného, nikoliv v neumožnění nahlížet do spisu. Stěžovatelka se ve své žalobě vůbec nedomáhala určení, že odepření nahlížení do spisu představuje nezákonný zásah. Tato okolnost tedy nebyla předmětem řízení před krajským soudem. I tak lze ale obecně poznamenat, že i proti odepření práva nahlížet do správního spisu v průběhu správního řízení se lze zásadně bránit až v řízení o žalobě proti rozhodnutí, neboť se může jednat o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé (viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2019, č. j. 1 Ads 392/201822, bod 26).

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. března 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu