



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **P. H.**, zastoupený Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem Burešova 6, Brno, proti žalované: **Generální inspekce bezpečnostních sborů**, se sídlem Skokanská 2311/3, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2015, č. j. 11 A 183/2013 – 74,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2015, č. j. 11 A 183/2013 – 74, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Žalované **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 7. 2015, č. j. 11 A 183/2013 – 74, zrušil rozhodnutí Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen „stěžovatelka“) ze dne 26. 9. 2013, č. j. GI-IF-27-9/2013, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) a potvrzeno rozhodnutí 1. oddělení Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen „povinný subjekt“) ze dne 20. 8. 2013, č. j. GI-IF-27-6/2013, kterým bylo rozhodnuto o žádosti účastníka řízení o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Tímto rozhodnutím byla v bodě I. žádost o poskytnutí seznamu všech pracovníků a funkcionářů stěžovatelky s uvedením jména, příjmení, titulu, funkčního zařazení a pracoviště, a to včetně těch, kteří z jejich struktur již odešli, zčásti odmítnuta podle ust. § 15 odst. 1 ve spojení s § 8a, § 11 odst. 1 písm. a) a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím; v bodě II. byla žádost o sdělení platu a odměn všech pracovníků a funkcionářů, kromě řadových pracovníků, za rok 2012 zčásti odmítnuta podle ust. § 15 odst. 1 ve spojení s § 8a

citovaného zákona; v bodě V. byla žádost o poskytnutí anonymizovaných výstupů stěžovatelky, které se vztahují k jednání příslušníků Policie České republiky, které mělo způsobit následky na životě či zdraví osoby nebo mělo neoprávněně zasáhnout do osobní svobody osob, odmítnuta podle ust. § 14 odst. 5 písm. b) citovaného zákona. Informace požadované v bodu III. a IV. žádosti byly účastníkovi řízení poskytnuty v plném rozsahu.

Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že žádný z účastníků řízení nereagoval na výzvu podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s., čímž byl vyjádřen souhlas s tím, aby bylo rozhodnuto bez nařízení ústního jednání. Dále uvedl, že stěžovatelka v odůvodnění napadeného rozhodnutí přesvědčivě nevyvrátila argumentaci účastníka řízení, že informace konkretizované v bodě I. žádosti nelze chápat jako personální předpis ve smyslu ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle městského soudu se měla stěžovatelka zabývat otázkou, zda její vnitřní uspořádání ve smyslu funkčního zařazení a pracoviště působení je výkonem ve vztahu k veřejnosti, zda se jedná o informace týkající se výkonu veřejné správy navenek a zda požadované informace mají schopnost ovlivňovat práva a povinnosti dalších subjektů. Městský soud z tohoto důvodu shledal odůvodnění napadeného rozhodnutí, které se týká bodu I. žádosti, nedostačujícím. Dále k tomuto bodu žádosti uvedl, že stěžovatelka je sice orgánem činným v trestním řízení, ale účastník řízení žádal informace od ní jako od zaměstnavatele, který je placen státem, proto nelze mít automaticky a bez bližšího odůvodnění za to, že sdělením těchto informací by se účastníkovi řízení poskytly informace ve smyslu ust. § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím. Z citovaného ustanovení je podle městského soudu zřejmé, že výjimka se vztahuje na ty informace, které se bezprostředně týkají činností prováděných v rámci trestního řízení, ale není z něho zřejmé, jak dovozovala stěžovatelka, že by se neposkytnutí údajů podle tohoto ustanovení vztahovalo i na osoby, které se na této činnosti podílejí. K námitkám týkajícím se bodu II. žádosti městský soud odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, č. 3155/2015 Sb. NSS, s tím, že stěžovatelka je organizační složkou státu a jejím pracovníkům a příslušníkům je vyplácen plat z veřejných prostředků. Test proporcionality v případě aplikace ust. § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze provádět. Stěžovatelka proto pochybila, pokud odůvodnila částečné neposkytnutí informací konkretizovaných v bodě II. žádosti výsledkem provedení testu proporcionality. Stěžovatelka je povinna poskytnout účastníkovi řízení informace o platech svých pracovníků a příslušníků, vyjma těch případů, kdy se bude jednat o osoby, které se na vlastní činnosti subjektu podílí nepřímým a nevýznamným způsobem. K námitkám týkajícím se bodu V. žádosti městský soud uvedl, že z něj jednoznačně vyplývalo, jaké výstupy byly požadovány. V případě, že by se jednalo o náročné vyhledávání a upravování požadovaných informací, zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví postupy, které lze v takových případech použít. Městský soud nepřiznal účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení za písemné podání ve věci (repliku k vyjádření stěžovatelky), jelikož vzhledem k tomu, že replika nebyla požadována soudem, se nejedná o důvodně a účelně vynaložený náklad.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti poukázala na vadu řízení před městským soudem, kterou spatřovala v tom, že bylo rozhodnuto bez nařízení jednání, ačkoliv pro takový postup nebyly splněny zákonné podmínky. Městský soud

pokračování

rozhodl bez nařízení jednání poté, co byl jeho rozsudek ze dne 27. 8. 2014, č. j. 11 A 183/2013 – 42, zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, č. j. 7 As 199/2014 - 72, aniž by vyžádal v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. znovu souhlas stěžovatelky, která tak neměla možnost vyjádřit se k věci a předložit další důkazy. V tomto ohledu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 112/2008 - 129. To vše navíc za situace, kdy po vydání zrušeného rozsudku městského soudu došlo k zásadní změně judikatury v oblasti poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62). Podle stěžovatelky je napadený rozsudek také vnitřně rozporný a nesrozumitelný, takže je nepřezkoumatelný ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jako příklad uvedla, že městský soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána částečně důvodně, ale neuvedl, v čem spočívala zbylá nedůvodnost žaloby. Co se týče bodu I. a V. žádosti, městský soud neuvedl, jak má stěžovatelka dále postupovat. V části odůvodnění týkající se bodu II. žádosti pochybil, jelikož jí přikázal poskytnout informace o platech jejich příslušníků nad rámec požadovaný v žádosti. Městský soud používal citace ustanovení právních předpisů a judikatury, ze kterých však nevyvodil žádné logické závěry. Navíc se nevypořádal se všemi argumenty stěžovatelky uvedenými jak v napadeném rozhodnutí, tak v jejím vyjádření k žalobě, zejména pak s argumentem, že bodu I. žádosti nelze vyhovět s ohledem na ust. § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, a dále s otázkou, zda je žádost v bodě V. skutečně dostatečně konkrétně formulována. Podle stěžovatelky totiž nelze považovat žádost za jasně specifikovanou tehdy, pokud účastník řízení uvede pouze názvy dokumentů a velice širokou oblast, které se dotýkají. S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti včetně uvedení důvodů.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že sice nebylo dodrženo ust. § 51 s. ř. s., nicméně toto pochybení nebylo natolik závažné, aby se dotklo práv stěžovatelky a bylo důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Stěžovatelka měla od zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, č. j. 7 As 199/2014 - 72, lhůtu pěti měsíců k tomu, aby zaslala městskému soudu své vyjádření, což neučinila. Není ani zřejmé, jaké další dokazování mělo být u ústního jednání provedeno, když spory o svobodný přístup k informacím jsou založeny na písemných podáních, které jsou součástí spisu. Stěžovatelka se měla vyčerpávajícím způsobem vypořádat s důvody odepření informací již ve správním řízení a v soudním řízení by ji neměl být dáván prostor k uplatňování dalších argumentů. Podle účastníka řízení je zásadní rozdíl, pokud bylo právo podle ust. § 51 s. ř. s. upřeno občanovi, o jehož veřejná subjektivní práva jde a který má ústavně zaručené právo na spravedlivý proces, nebo správnímu orgánu. Ke stížní námitce, že napadený rozsudek neobsahuje závazný názor o dalším postupu ve vztahu k bodu I. a V. žádosti, účastník řízení uvedl, že co se týče bodu I. žádosti, že závěrů městského soudu je zřejmé, že považoval napadené rozhodnutí v této části za nepřezkoumatelné. Stěžovatelka je proto v novém řízení povinna znovu posoudit a řádně odůvodnit, u kterých osob poskytne, resp. neposkytne, požadované informace. Ve vztahu k bodu V. žádosti městský soud zcela jednoznačně uvedl, že žádost je v tomto bodu konkrétní a stěžovatelka musí znovu o žádosti rozhodnout a řídit se jeho právním názorem. Tento závěr ostatně vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, č. j. 7 As 199/2014 - 72. Dále účastník řízení uvedl, že odůvodnění rozsudku městského soudu je sice nepřesné v části,

kteřá se týká rozsahu zveřejnění informací o platech příslušníků stěžovatelky, avšak je zřejmé, že stěžovatelka má poskytnout informace pouze v tom rozsahu, ve kterém o informace bylo žádáno. Podle účastníka řízení sice mohlo být odůvodnění napadeného rozsudku lépe formulováno, rozsudek však ob stojí z hlediska zákonnosti a přezkoumatelnosti a lze z něj dovodit, jak má stěžovatelka dále postupovat. Účastník řízení proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, stejně jako návrh na přiznání odkladu vykonatelnosti. V závěru uvedl, že městský soud pochybil při určení náhrady nákladů řízení, neboť mu nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení za repliku k vyjádření stěžovatelky. Tento postup městského soudu nemá oporu ani v zákoně, ani v judikatuře, ze které vyplývá, že právo na náhradu nákladů řízení není přiznáváno jen v některých konkrétně určených situacích (srv. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, č. j. 65 A 53/2014 - 25, a rozsudky městského soudu ze dne 30. 3. 2015, č. j. 11 A 57/2014 - 81, a ze dne 21. 1. 2015, č. j. 10A 108/2012 - 67). V daném případě se však o žádnou takovou situaci nejednalo.

Stěžovatelka v replice na vyjádření účastníka řízení uvedla, že předpokládala, že městský soud bude postupovat v souladu s ust. § 51 s. ř. s., a proto se nevyjadřovala ke zrušujícímu rozsudku Nejvyššího správního soudu. V soudním řízení má každý z účastníků rovné postavení, a pokud by tomu tak nebylo, nebylo by tím zaručeno právo na spravedlivý proces. K argumentu účastníka řízení, že nařízením jednání by jí byl dán prostor k uplatnění dalších námitek, ačkoliv měla vyčerpávajícím způsobem vypořádat všechny důvody odepření informací již v rámci správního řízení, uvedla, že veškerá její vyjádření dále rozvíjí a upřesňuje argumentaci, jež byla obsažena v napadeném rozhodnutí. K odůvodnění týkajícímu se bodu V. žádosti, uvedla, že odkaz na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, č. j. 7 As 199/2014 - 72, není opodstatněný, jelikož Nejvyšší správní soud zrušil první rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost, a proto nemohl vyjádřit závazný právní názor ohledně obecnosti bodu V. žádosti. Městský soud se touto otázkou nikterak nezabýval. K rozsahu poskytnutí informací nad rámec žádosti uvedla, že účastník řízení ve vyjádření opomenul skutečnost, že stěžovatelka je vázána právním názorem vysloveným městským soudem ve zrušujícím rozsudku, tedy i tím, v jakém rozsahu má účastníkovi řízení informace poskytnout. Dále uvedla argumenty související s jejím návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního a soudního spisu požádal účastník řízení povinný subjekt o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím tak, že v bodě I. žádosti požadoval seznam všech pracovníků a funkcionářů stěžovatelky s uvedením jména, příjmení, titulu, funkčního zařazení a pracoviště, včetně těch, kteří ze struktur stěžovatelky již odešli. V bodě II. požadoval poskytnutí informací týkajících se výše dosavadního platu a odměn za rok 2012 – celkově a zvlášť měsíčně – u všech pracovníků a funkcionářů stěžovatelky, kromě řadových pracovníků, tedy u všech, kdo mají či měli řídicí a rozhodovací pravomoci (vedení stěžovatelky, vedoucí pracovníci jednotlivých

pokračování

poboček, vedoucí pracovníci jednotlivých sekcí/úseků/odborů/oddělení na centrále atd.). V bodě V. žádosti požadoval všechny dosavadní výstupy stěžovatelky v anonymizované podobě k podáním, trestním oznámením a stížnostem, které byly stěžovatelce doručeny, nebo výstupy šetření z její vlastní iniciativy nebo na základě jiných skutečností, které se vztahují k jednání příslušníků Policie České republiky, které mělo způsobit následky na životě či zdraví osoby nebo mělo neoprávněně zasáhnout do osobní svobody osob, konkrétně a) usnesení o odložení věci, b) odevzdání věci jinému orgánu k projednání, c) usnesení o zahájení trestního stíhání, d) záznam o sdělení podezření, e) vyrozumění o tom, že podání oznamovatele bylo vyhodnoceno jako stížnost a předáno k šetření vnitřnímu orgánu Policie České republiky nebo že v podání nebylo shledáno žádné protiprávní jednání. Protože bod V. žádosti vyhodnotil povinný subjekt jako příliš obecný, vyzval účastníka řízení k jeho upřesnění. Účastník řízení reagoval na tuto výzvu sdělením: *„Žádám výstupy generální inspekce, které se vztahují k jednání příslušníků Policie České republiky, které mělo způsobit následky na životě či zdraví osoby nebo mělo neoprávněně zasáhnout do osobní svobody osob, a to s výjimkou těch, jejichž poskytování je limitováno zákonem, zejména § 8a, § 11 odst. 4 písm. a) a § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím.“* Rozhodnutím povinného subjektu ze dne 20. 8. 2013, č. j. GI-IF-27-6/2013, bylo o žádosti účastníka řízení rozhodnuto tak, že žádost byla v bodu I. zčásti odmítnuta, když, s výjimkou údajů o devíti pracovnících (ředitel, náměstek ředitele, vedoucí 1. oddělení-bezpečnostní ředitel, hlavní ekonom, právník, tisková mluvčí, personalista, mzdová účetní a referent oddělení správy majetku-veřejné zakázky), nebyly informace o zbylých pracovnících s odkazem na ust. § 8a, § 11 odst. 1 písm. a) a § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnuty. Povinný subjekt také zčásti odmítl žádost v bodu II., když s výjimkou informací o platu a odměnách ředitele odmítl požadované informace sdělit s poukazem na ust. § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím. V bodě V. byla žádost účastníka řízení zcela odmítnuta podle ust. § 14 odst. 5 písm. b) citovaného zákona. Proti rozhodnutí povinného subjektu podal účastník řízení odvolání, které stěžovatelka zamítla napadeným rozhodnutím. Proti tomuto rozhodnutí podal účastník řízení žalobu a dne 21. 1. 2014 byla stěžovatelce doručena výzva městského soudu podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žádný z účastníků řízení na tuto výzvu nereagoval, rozhodl městský soud bez jednání rozsudkem ze dne 27. 8. 2014, č. j. 11 A 183/2013 – 42, kterým žalobu zamítl. Proti tomuto rozsudku podal účastník řízení kasační stížnost, o které rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 2. 2015, č. j. 7 As 199/2014 - 72, tak, že napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, jelikož městský soud vypořádal všechny žalobní námitky. Poté, co mu byla věc vrácena k dalšímu řízení, již městský soud nevyzýval účastníky řízení k vyjádření podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. a napadeným rozsudkem znovu rozhodl o žalobě bez jednání.

Kasační stížnost stěžovatelky není podle ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřijatelná a to i přesto, že Nejvyšší správní soud ve věci již jednou rozhodoval. První rozsudek městského soudu byl totiž zrušen z důvodu nepřezkoumatelnosti a Nejvyšší správní soud se danou věcí meritorně nezabýval. V takovém případě se jedná o přípustnou kasační stížnost (srv. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

V kasační stížnosti stěžovatelka primárně poukazovala na vadu řízení, kterou spatřovala v tom, že městský soud rozhodl bez nařízení jednání, ačkoliv pro takový postup nebyly splněny zákonné podmínky.

Podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

Zásada ústnosti a veřejnosti soudního jednání je zakotvena v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a v čl. 96 odst. 2 Ústavy. Soud však může výjimečně projednat věc bez nařízení jednání. Tato výjimka však musí být vykládána s ohledem na zájmy účastníka řízení restriktivně, neboť je to účastník řízení, o jehož právech a povinnostech se rozhoduje. Ve správním soudnictví je projednání věci upraveno v ust. § 49 s. ř. s. Rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bez nařízení jednání je pak upraveno v ust. § 51 a § 76 s. ř. s. Rozhodne-li soud bez jednání v rozporu se zákonem, lze v jeho postupu spatřovat porušení ústavního práva (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, dostupný na www.nalus.usoud.cz).

V daném případě rozhodoval městský soud znovu poté, co byl jeho rozsudek ze dne 27. 8. 2014, č. j. 11 A 183/2013 – 42, zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, č. j. 7 As 199/2014 – 72. V odůvodnění nyní napadeného rozsudku odkázal na výzvy zaslané účastníkům řízení před vydáním prvního rozsudku a uvedl, že žádný z účastníků řízení na ně nereagoval a nepožádal o nařízení ústního jednání, čímž vyjádřili ve smyslu ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. souhlas s tím, aby městský soud rozhodl o věci samé bez jednání. K procesnímu postupu soudu po zrušení jeho rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 112/2008 – 129, tak, že „[s]ouhlas účastníka řízení s rozhodnutím krajského soudu o věci samé bez jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s. udělený ještě předtím, než v řízení krajský soud poprvé rozhodoval, nelze bez dalšího vztáhnout na nové rozhodnutí krajského soudu poté, co bylo jeho první rozhodnutí Nejvyšším správním soudem zrušeno. [...] taková vada zakládá porušení ústavních práv žalobce a je zároveň vadou řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“ Pouze v případě, kdy by byly rozhodné otázky již vyřešeny Nejvyšším správním soudem a krajskému soudu, který je vázán vysloveným právním názorem, by v dalším řízení nezbyl žádný prostor pro posouzení věci, by se nejednalo o vadu řízení před soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 7 Afs 7/2013 – 25, ze dne 12. 12. 2013, č. j. 2 As 132/2012 – 21, ze dne 26. 1. 2011, č. j. 9 Afs 72/2010 – 157, a ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 Afs 97/2010 – 201). Tento závěr je rovněž v souladu s judikaturou Ústavního soudu (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 786/08, ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 1632/08, a ze dne 23. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1634/08). V dané věci není pochyb o tom, že městský soud nezaslal účastníkům řízení novou výzvu podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. a rozhodl o věci bez nařízení jednání. Takový procesní postup městského soudu je proto vadou a je nutné posoudit, zda mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, tj. zda se jedná o situaci, kdy rozhodné otázky ještě nebyly vyřešeny Nejvyšším správním soudem.

pokračování

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu ze dne 27. 8. 2014, č. j. 11 A 183/2013 – 42, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, jelikož dospěl k závěru, že byl nepřezkoumatelný, protože nebyly vypořádány všechny žalobní námitky. Jedná se tedy nepochybně o případ, kdy věc nebyla ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu vůbec po věcné stránce posouzena. Městský soud tak nebyl oprávněn bez opětovného zaslání výzvy podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodnout o věci bez jednání (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 Afs 97/2010 - 201, a ze dne 11. 11. 2011, č. j. 5 As 62/2010 - 126). Tím, že městský soud za těchto okolností rozhodl bez nařízení jednání, aniž by účastníkům řízení zaslal výzvu podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s., porušil zásadu ústnosti soudního řízení.

Protože výjimky ze zásady ústnosti a veřejnosti soudního jednání je nutno vykládat restriktivně, nelze souhlasit s argumentací účastníka řízení, že se nejednalo o natolik závažnou vadu, aby se dotkla práv stěžovatelky. Rovněž nelze souhlasit s názorem účastníka řízení, že stěžovatelka nezastávala v řízení o žalobě rovné postavení jako on. Správní orgán je v řízení před správním soudem povolán k hájení zákonnosti a správnosti jím vydaného správního rozhodnutí, popř. dosavadního postupu v řízení. Proto je ve vztahu k němu, stejně jako k žalobci popírajícímu onu zákonnost, třeba respektovat zásadu rovnosti účastníků řízení zakotvenou v ust. § 36 odst. 1 s. ř. s. Tato zásada se projevuje vytvářením přiměřeně stejných procesních podmínek a procesního postavení, které účastníka neznevýhodňují oproti protistraně. Zásada rovnosti ve vztahu k žalovanému správnímu orgánu tak v sobě mimo jiné zahrnuje možnost seznámit se s námitkami žalobce, právo se k nim vyjádřit a požadovat nařízení jednání (srv. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 Afs 43/2014 - 35). Nejvyšší správní soud proto shledal důvodnou námitku stěžovatelky, která spatřovala v postupu městského soudu vadu mající za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud se také s ohledem na hospodárnost řízení (rozsudek městského soudu je opakovaně zrušen a věc mu je vrácena k dalšímu řízení) zabýval i dalšími stížními námitkami, v nichž stěžovatelka poukazovala na další vady. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s názorem stěžovatelky, že napadený rozsudek je povrchní a nezabývá se podstatou věci. Ostatně to vytýkal Nejvyšší správní soud městskému soudu již v prvním zrušujícím rozsudku. Městský soud mechanicky přebírá obecné závěry z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, č. 3155/2015 Sb. NSS, aniž by je aplikoval na danou věc. Vůbec se tak nezabýval tím, zda poskytnutí informací v jím určeném rozsahu, nebude kolidovat s jinými ustanoveními zákona o svobodném přístupu k informacím. V této souvislosti je třeba zmínit výjimky z poskytování informací, např. ve smyslu ust. § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, které se mohou týkat některých příslušníků stěžovatelky, resp. některých údajů týkajících se těchto příslušníků, které požadoval účastník řízení. Městský soud ve svých závěrech např. nezohledňuje problematiku zveřejňování informací o těch příslušnících stěžovatelky, kteří získávají poznatky o trestné činnosti podle ust. § 38 až § 42 zákona č. 341/2011 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o generální inspekci bezpečnostních sborů“), zejména pak těch, kteří při své činnosti využívají podpůrné operativně pátrací prostředky ve smyslu ust. § 42 citovaného zákona (např. využití informátora či krycích prostředků sloužících k utajení identity příslušníků stěžovatelky), resp. těch, jejichž údaje představují informaci, jejíž poskytnutí by

mohlo ohrozit schopnost stěžovatelky vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost (ust. § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím). Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 4. 8. 2014, č. j. 8 As 114/2013 - 36, uvedl, že *„informace o totožnosti informátorů, tedy osob spolupracujících s orgány činnými v trestním řízení, stejně jako informace a postupech orgánů činných v trestním řízení a o principech jejich spolupráce s jinými institucemi a osobami, spadají pod rozsah výluky stanovené v § 11 odst. 6 informačního zákona.“* Je třeba poukázat i na to, že výklad zastávaný městským soudem by mohl vést k faktické eliminaci některých oprávněně utajených činností těchto příslušníků, resp. stěžovatelky, což jistě nebylo úmyslem zákonodárce. Ostatně i sám účastník řízení v žalobě uvedl, že omezení přístupu k těmto informacím (týkajících se příslušníků pracujících tzv. v utajení) pokládá za oprávněné.

Je třeba doplnit, že již v předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud naznačil, že stěžovatelka s ohledem na ust. § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím uvedla v napadeném rozhodnutí široký okruh osob, o nichž nemohou být informace požadované v bodě I. žádosti zveřejněny a argumentovala tím, že všichni tito příslušníci, zaměstnanci, včetně vedoucích a náměstků, jsou často osobně angažováni v konkrétních případech, přičemž existuje užší provázanost a spolupráce příslušníků se zaměstnanci, a proto je nezbytné poskytování těchto informací omezit. Nejvyšší správní soud k takovému postupu již uvedl, že výjimky z poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím musí být vykládány restriktivně, a proto okruh osob, o nichž nebude možné sdělit informace požadované v bodu I. žádosti (jméno, příjmení, titul, funkční zařazení a pracoviště), je nutno precizně vymezit právě s ohledem na výjimky stanovené v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Výjimku upravenou v ust. § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze vykládat tak široce, že dopadá i na zaměstnance nebo příslušníky stěžovatelky, kteří nejsou oprávněni využívat při své činnosti např. podpůrné operativně pátrací prostředky. Všechny tyto skutečnosti by měl městský soud zohlednit. Přitom je nezbytné, aby vycházel z konkrétních skutkových okolností. Městský soud musí v dalším řízení posoudit, zda stěžovatelka postupovala v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, pokud s ohledem na výjimku upravenou v ust. § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím neposkytla informace požadované v bodu I. žádosti o většinu svých zaměstnanců a příslušníků. Pokud shledá, že nikoliv, pak ve zrušujícím rozsudku uvede, jak má stěžovatelka konkrétně dále postupovat.

Výše uvedené závěry týkající se výjimek z poskytování informací, resp. jejich restriktivní aplikace, lze vztáhnout i na bod II. žádosti. K tomuto bodu je nutno doplnit, že k odmítnutí poskytnutí informací by mohlo dojít tehdy, pokud by bylo přezkoumatelným způsobem povinným orgánem zdůvodněno, že požadované informace spadají pod § 11 odst. 6 citovaného zákona, popř. pod jinou zákonnou výjimku. Žádost by pak bylo možné v této části odmítnout. Tento závěr je v souladu s rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, č. 3155/2015 Sb. NSS, který se týkal poskytování informací podle ust. § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím s ohledem na neproporcionalitu takového zásahu do soukromí zaměstnance, resp. s ohledem na ust. § 8a citovaného zákona. Podle citovaného rozsudku je možné, aby žádost podaná podle ust. § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím byla odmítnuta i na základě jiných výjimek upravených v citovaném zákoně (viz bod 83 a bod 103

pokračování

citovaného rozsudku). Nelze rovněž přehlédnout, že městský soud zavázal stěžovatelku, aby účastníku řízení poskytla informace nad rámec bodu II. žádosti, když jako výjimku připustil pouze případy, kdy se bude jednat o osoby, které se na vlastní činnosti subjektu podílí nepřímo a nevýznamným způsobem.

Jako důvodnou vyhodnotil Nejvyšší správní soud i stížní námitku, v níž stěžovatelka poukázala na to, že městský soud v odůvodnění rozsudku dospěl k závěru, že žaloba je důvodná pouze částečně, ale přitom zcela opomněl uvést, v čem spočívala její nedůvodnost. Městskému soudu lze také vytknout, že označil odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky v části týkající se výjimky podle ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím za nedostačující. Podle Nejvyššího správního soudu je z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, že stěžovatelka informace požadované v bodě I. žádosti podřadila pod pojem personální předpis obsažený v ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, a to i s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, č. j. 1 As 98/2008 - 148, publ. pod č. 1944/2009 Sb. NSS, z něhož vyplývá, jakou mají mít povahu vnitřní pokyny a personální předpisy, aby spadaly pod výjimku upravenou v ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatelka s ohledem na citovaný rozsudek dospěla k závěru, že účastník řízení požaduje informaci o funkčním zařazení jejich pracovníků, což je informace, která spadá pod výjimku upravenou v ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím a své závěry dostatečně odůvodnila. S otázkami, zda je její vnitřní uspořádání ve smyslu funkčního zařazení a pracoviště působení výkonem ve vztahu k veřejnosti a zda se jedná o informace týkající se výkonu veřejné správy navenek, se v napadeném rozhodnutí vypořádala (viz str. 7). Městský soud přesto požaduje, aby se jimi zabývala znova. Přitom bylo na městském soudu, aby posoudil, zda lze s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu považovat informace požadované v bodu I. žádosti za vnitřní pokyny či personální předpisy ve smyslu ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou stěžovatelky, že se městský soud nezabýval otázkou, zda je žádost v bodě V. dostatečně konkrétně formulovaná. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že ze žádosti zcela jednoznačně vyplývalo, jaké výstupy byly požadovány a odkázal na úpravu zákonných možností (§ 14 odst. 7 a § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím), které lze při nákladném a náročném vyhledávání použít. Z napadeného rozsudku je tedy zřejmé, že se městský soud neztotožnil se žalobní námitkou, že žádost nebyla jasně specifikována. S tímto názorem městského soudu se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Náročnost vyhledávání informací požadovaných v bodě V. žádosti, kterou stěžovatelka rozsáhle popisuje v kasační stížnosti, skutečně nemůže být důvodem pro odmítnutí žádosti. Může však být důvodem pro vyžádání úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací podle ust. § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ačkoliv tedy postup při poskytování těchto informací může být časově i finančně velmi náročný, zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje možnost, jak tyto výdaje pokrýt, přičemž nestanoví, že pouze z tohoto důvodu by neměly být informace poskytnuty.

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné závěrem zdůraznit, že zákon o svobodném přístupu k informacím, ani zákon o generální inspekci bezpečnostních sborů,

explicitně nestanoví, že by o stěžovatelce neměly být poskytovány žádné informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje výjimky z obecné povinnosti poskytovat informace pro povinné subjekty, ty je však nutno vykládat restriktivně.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 4 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. S ohledem na opakované zrušení rozsudku městského soudu bude třeba, aby městský soud věnoval věci náležitou pozornost, aby se důkladně vypořádal s veškerou argumentací účastníků řízení, popř. aby si sporné otázky ujasnil při ústním jednání, a aby jeho přezkoumatelné a logické úvahy našly odraz v písemném vyhotovení rozsudku. Pokud by městský soud napadené správní rozhodnutí opakovaně zrušil, je nezbytné, aby v rozsudku srozumitelně uvedl, jak má stěžovatelka ve vztahu k jednotlivým bodům žádosti postupovat, aby tak nevznikaly v tomto směru další pochybnosti.

O kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za nutné uvést, že účastníci řízení mají právo reagovat na vyjádření protistrany, resp. mají právo učinit v průběhu řízení podání ve smyslu ust. § 37 s. ř. s. Pokud takové podání obsahuje argumentaci týkající se projednávané věci, pak nelze dospět k závěru, že se nejedná o důvodně vynaložený náklad (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 8 As 45/2013 - 39).

Nejvyšší správní soud nerozhodoval v řízení o kasační stížnosti o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a dalších procesních úkonech.

Stěžovatelka přesto, že je osvobozena od soudních poplatků podle ust. § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zaplatila soudní poplatek za kasační stížnost. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl podle ust. § 10 odst. 1 věty první citovaného zákona o vrácení soudního poplatku za kasační stížnost, neboť stěžovatelka neměla povinnost ho platit.

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

V Brně dne 3. září 2015

JUDr. Eliška Cihlářová

pokračování

předsedkyně senátu