



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **R. M.**, zastoupený Mgr. Miluší Pospíšilovou, advokátkou se sídlem Paprsková 1340/10, Praha 4, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 2, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2015, č. j. 8 A 162/2014 - 39,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2015, č. j. 8 A 162/2014 - 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a obsah kasační stížnosti

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 11. 6. 2015, č. j. 8 A 162/2014 - 39, na základě nečinnostní žaloby podané žalobcem uložil Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy, aby vydala rozhodnutí o části žádosti žalobce o informace ze dne 14. 8. 2014, ve které pod bodem č. 4 žalobce žádal o informaci, zda komisař npor. Bc. P. H., vedoucí skupiny vnitřní kontroly Obvodního ředitelství policie Praha I (dále jen „příslušník“), byl přede dnem 1. 1. 1990 členem nebo kandidátem Komunistické strany Československa, a to do 15 dnů od právní moci rozsudku. Zároveň uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 200 Kč.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále také jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uplatnil kasační důvody, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel uvedl, že Policie České republiky, Obvodní ředitelství policie Praha I, jako povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), posoudila žádost žalobce a poskytla mu informace k bodům č. 1, 2, 3, 4 a 6 jeho žádosti. V bodech č. 5 a 7 žádosti žalobce bylo vydáno Policií České republiky, Krajským ředitelstvím policie hlavního města Prahy, rozhodnutí o odmítnutí žádosti. K bodu č. 4 žádosti žalobce Obvodní ředitelství policie Praha I, toliko uvedlo „*neeviduje se*“. Žalobce nesouhlasil se způsobem vyřízení bodu č. 4 své žádosti, proto podal proti oznámení o vyřízení žádosti stížnost. Podle stěžovatele Obvodní ředitelství policie Praha I oslovilo dne 3. 9. 2014 dotčeného příslušníka a vyžádalo si informaci o tom, zda byl přede dnem 1. 1. 1990 členem nebo kandidátem Komunistické strany Československa. Příslušník informaci neposkytl a uvedl, že výslovně nesouhlasí s poskytnutím údaje o své osobě.

Obvodní ředitelství policie Praha I předložilo dle § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím stížnost žalobce spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu, kterým je Ministerstvo vnitra. Ministerstvo vnitra vydalo dne 26. 9. 2014 rozhodnutí č. j. MV-123043-3/KM-2014, kterým postup Obvodního ředitelství policie Praha I dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím potvrdilo a konstatovalo, že postup Obvodního ředitelství policie Praha I považuje za odpovídající základnímu principu citovaného zákona, tedy dosažení stavu plné informovanosti žalobce. Stěžovatel v kasační stížnosti zdůraznil, že tímto je vyvráceno tvrzení žalobce, že o jeho stížnosti podané dle § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím nebylo rozhodnuto. Stěžovatel dále uvedl, že není pravdivé tvrzení žalobce, že jinému žadateli byla poskytnuta informace obdobná informaci požadované v bodě č. 4 žádosti žalobce ohledně (bývalého) ředitele Obvodního ředitelství policie Praha I.

V kasační stížnosti stěžovatel dále konstatoval, že městský soud přezkoumal postup při vyřizování žádosti žalobce a dospěl k závěru, že stěžovatel je zčásti nečinný, neboť bod č. 4 nebyl vyřízen ani jedním ze způsobů předvídaných zákonem o svobodném přístupu k informacím [odložení žádosti dle § 14 odst. 5 písm. c), vyhovění žádosti dle § 14 odst. 5 písm. d), nebo odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 uvedeného zákona], když bylo uvedeno, že tato informace se neeviduje. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu městský soud konstatoval, že se materiálně jednalo o zamítnutí žádosti žalobce a neposkytnutí informace, avšak je zřejmé, že tím, kdo byl ve věci povinným subjektem, je Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy (stěžovatel), neboť útvar, který žádost žalobce vyřizoval, tj. Obvodní ředitelství Praha I, je pouze organizační součást (organizační složka) Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy. Proto nelze jeho odpověď v části, která se týká bodu 4 žádosti žalobce, považovat za sdělení povinného subjektu, které by mělo materiálně povahu negativního rozhodnutí (rozhodnutí o odmítnutí žádosti) a nezbývá než na něj pohlížet jako na právně irelevantní dopis (sdělení), které nemá žádné právní účinky a nemá ani účinek doručeného nebo vydaného rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Proto byl stěžovatel jako povinný subjekt dle městského soudu nečinný.

K otázce, kdo je povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, stěžovatel namítl, že městský soud pochybil, jestliže za žalovaného označil Policii České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy. Policie České

pokračování

republiky je státní orgán *sui generis* a jednotný ozbrojený sbor [§ 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“)]. Podle stěžovatele toto označení odpovídá pojmu správní úřad v institucionálním pojetí, tj. označení organizační jednotky s vymezenou věcnou a územní působností. Tohoto pojmu užívá rovněž zákon o svobodném přístupu k informacím v § 2 odst. 1, který ukládá mj. správním orgánům, tedy i Policii České republiky, povinnost zveřejňovat údaje dle tohoto zákona. Policie České republiky jako celek je samostatným povinným subjektem, přičemž žádost o informace lze podat u každého jejího útvaru. Stěžovatel poukázal na § 6 zákona o policii stanovující základy vnitřní organizace Policie České republiky, dle kterého je Obvodní ředitelství policie Praha I vnitřní organizační jednotkou zřízenou Krajským ředitelstvím policie hlavního města Prahy, jež je organizační složkou státu a účetní jednotkou. Podle stěžovatele je Obvodní ředitelství policie Praha I organizační složkou policie a zároveň má postavení správního orgánu. Povinným subjektem je dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím Policie České republiky, která v daném případě jedná Obvodním ředitelstvím policie Praha I. Stěžovatel odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je Policie České republiky povinným subjektem jako taková, avšak nicméně ji tvoří ve smyslu zákona o Policii České republiky její organizační útvary, jimiž policie jedná. Stěžovatel v souvislosti s vnitřní organizací Policie České republiky upozornil, že rozhodnutí o odmítnutí žádosti je oprávněn vydávat nejen ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, ale též ve své působnosti ředitelé jednotlivých obvodních a městských ředitelství Policie České republiky. Podle stěžovatele je k vyřízení žádosti o informace příslušný jakýkoliv organizační článek Policie České republiky (místní oddělení policie, obvodní oddělení policie, útvar Služby kriminální policie a vyšetřování, územní odbor policie a další útvary). Vyřízení žádosti o informace není právním úkonem, ve kterém by Policie České republiky jednala jménem České republiky a musela by být zastupována krajským ředitelstvím.

Stěžovatel v kasační stížnosti upozornil, že žalobce žádal informaci o příslušníkovi v přímé personální pravomoci ředitele Obvodního ředitelství policie Praha I, kterému také byla adresována žádost žalobce, ale jako nečinnou žalobce v žalobě označil „*Policii České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, Obvodní ředitelství policie Praha I*“. Jako žalovaného tak žalobce označil subjekt, vůči kterému svoji žádost o informace vůbec neadresoval. Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy nebylo povinným subjektem a nemohlo být ani žalovaným v řízení o ochraně proti nečinnosti.

Za nesprávný označil stěžovatel závěr městského soudu, že Obvodní ředitelství policie Praha I není příslušné k vyřízení žádosti o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť tím, že městský soud za povinný subjekt označil pouze Policii České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, odebral Policii České republiky jako celku postavení státního orgánu a tudíž také statut povinného subjektu dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

S ohledem na skutečnost, že za žalovaného byl označen subjekt, kterému žádost o informace nebyla adresována, je evidentní, že Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy (stěžovatel) není v řízení pasivně legitimováno. Podle stěžovatele se městský soud dále nijak nevyrovnal se záměnou účastníka řízení ve smyslu § 92 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“). Stěžovatel poukázal na skutečnost, že po celou dobu řízení městský soud jednal jako s žalovaným s Obvodním ředitelstvím policie Praha

I, v rozsudku se však najednou ocitlo Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy. Obvodní ředitelství policie Praha I bylo zcela opomenuto, přičemž adresa sídla stěžovatele je rovněž nesprávná, neboť městský soud uvedl nesprávně jako adresu stěžovatele adresu sídla Obvodního ředitelství policie Praha I.

Stěžovatel dále namítal, že městský soud se nijak nezabýval následným postupem povinného subjektu a nadřízeného správního orgánu, kterým je Ministerstvo vnitra. Podle stěžovatele byla žádost žalobce vyřízena oznámením o vyřízení žádosti ze dne 27. 8. 2014, přičemž správnost tohoto postupu je přezkoumatelná postupem dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Dne 3. 9. 2014 byla podána stížnost žalobce, kterou Obvodní ředitelství policie Praha I postoupilo Ministerstvu vnitra, které dne 26. 9. 2014 vydalo rozhodnutí o stížnosti, jímž potvrdilo správnost postupu povinného subjektu. Žalobci bylo rozhodnutí o stížnosti doručeno dne 6. 10. 2014, což bylo sděleno městskému soudu. Stěžovatel v této souvislosti opětovně zdůraznil, že žalobce se dožadoval vyřízení stížnosti konkrétním způsobem, přičemž stížnost adresoval Obvodnímu ředitelství policie Praha I. Nejednal tedy ani v tomto případě s Krajským ředitelstvím policie hlavního města Prahy jako s povinným subjektem.

Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž vytkl, že závěr o nepřislušnosti organizační složky Policie České republiky k vyřízení žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím městský soud zkreslil vlastním výkladem, který není podložen žádným právním předpisem ani relevantním rozhodnutím, čímž vyloučil jakékoliv další zhodnocení postupu povinného subjektu. Rozhodnutí o stížnosti vydané podle § 16a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím je přitom rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jedná se o „konečné“ rozhodnutí, proti kterému se nelze odvolat. Proti takovému rozhodnutí je přípustná žaloba. Podle stěžovatele bylo prokázáno, že Obvodní ředitelství Praha I nebylo nečinné, naopak rozsudek městského soudu je nezákonný, neboť v dané věci bylo již rozhodnuto nadřízeným správním orgánem. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu je nepřipustná, neboť mělo být žalobou napadeno rozhodnutí o stížnosti vydané Ministerstvem vnitra jako nadřízeným orgánem Obvodního ředitelství Praha I.

Podle stěžovatele městský soud nedbal zákonných ustanovení a své rozhodnutí založil pouze na vlastním a nepodloženém výkladu pojmu povinný subjekt. V rozsudku městského soudu rovněž absentuje úvaha o hodnocení důkazů, neboť městský soud se nezabýval postupem Obvodního ředitelství Praha I a zcela pominul rozhodnutí jeho nadřízeného orgánu.

V rámci návrhu na přiznání odkladného účinku stěžovatel rovněž uvedl, že na základě rozsudku městského soudu by byl povinen vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti žalobce ve věci, ve které již způsob vyřízení žádosti byl přezkoumán nadřízeným orgánem. Takový postup by byl v rozporu s principem formální hierarchické roviny vztahu Policie České republiky a Ministerstva vnitra. Zároveň by vydání nového rozhodnutí bylo v rozporu se zásadou *ne bis in idem*. Stěžovatel by navíc jednal v rozporu s rozhodnutím nadřízeného orgánu a výkon rozsudku městského soudu by byl v rozporu s veřejným zájmem.

II. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

pokračování

Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti a uvedl, že u městského soudu již probíhalo řízení o žalobě proti správnímu orgánu, který byl v žalobě označen jako „*Policie České republiky, Krajské ředitelství hlavního města Prahy – Obvodní ředitelství policie Praha IV*“. S takto označeným správním orgánem jednal (bez potíží) městský soud i Nejvyšší správní soud a ani správní orgán samotný neměl potíže sám sebe takto identifikovat a v řízení vystupovat. Žalobce měl za to, že žalovaného označil v žalobě správně, a pokud tomu tak nebylo, měl jej městský soud vyzvat, aby žalovaného označil jinak a poučit jej, jak má opravu provést, pakliže se správní orgán v jednom a téže řízení pokaždé označuje jinak. Podle žalobce Policie České republiky postupovala matoucím způsobem, neboť kladné vyřízení žádosti žalobce zaslalo Obvodní ředitelství policie Praha I, avšak rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti vydalo Krajské ředitelství hlavního města Prahy (pod stejnou spisovou značkou), ale na poštovní zásilce s tímto rozhodnutím bylo jako odesílatel uvedeno Obvodní ředitelství policie Praha I.

Podle žalobce Městský soud v Praze nepochybil, jestliže dospěl k závěru, že povinný subjekt je ohledně bodu č. 4 žádosti žalobce nečinný, neboť z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že ochrana proti nečinnosti nadřízeného orgánu při vyřizování stížnosti nevylučuje v některých případech možnost, aby žadatel o informace podal žalobu přímo proti nečinnosti povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace. Za bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany dle § 79 s. ř. s. se přitom považuje také podání stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace, pokud o žádosti není rozhodnuto ve lhůtě stanovené zákonem. Žalobce uvedl, že rozhodnutí o stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím není rozhodnutím v materiálním slova smyslu podle § 65 s. ř. s.

Žalobce vytkl povinnému subjektu, že se při vyřizování bodu č. 4 žádosti žalobce omezil pouze na strohé sdělení „*neeviduje se*“, přičemž argumenty Ministerstva vnitra v jeho rozhodnutí o stížnosti žalobce považuje za nepodstatné a pochybuje o jejich pravdivosti. K tomu odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které dle žalobce vyplývá, že povinný subjekt měl vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti žalobce podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný podle žalobce nevydal ve věci bodu č. 4 žádosti žalobce žádné rozhodnutí, které by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví, a zůstal tak nečinný.

V doplnění svého vyjádření žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3629/2014, podle kterého je Policie České republiky jako celek samostatným povinným subjektem podle zákona o poskytování informací, přičemž žádost o informace lze podat u každého útvaru policie a po žadateli o informace nelze požadovat, aby vždy věděl, který konkrétní útvar policie jím požadovanou informací disponuje. Je věcí vnitřní organizace policie, který její útvar za splnění zákonných podmínek žádost vyřídí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Stěžovatel se kasační stížností podanou v zákonem stanovené dvoutýdenní lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhá přezkoumání rozhodnutí městského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost splňuje veškeré náležitosti

(§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a stěžovatel doložil, že jeho zaměstnanec, který za něj jedná, má vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, přitom ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu správního spisu se podává, že žalobce podal dne 14. 8. 2014 k Policii České republiky, Obvodnímu ředitelství policie Praha I, žádost o poskytnutí informace o sedmi bodech, ve které pod bodem č. 4 požádal o informaci „*zda byl* [pozn. NSS – příslušník] *přede dnem 1. 1. 1990 členem nebo kandidátem Komunistické strany Československa*“. Obvodní ředitelství policie Praha I se žádostí začalo zabývat, přičemž dne 21. 8. 2014 dožádalo hierarchicky nadřazený útvar, kterým je Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, o vyhledání podkladových materiálů, na což krajské ředitelství reagovalo dne 25. 8. 2014. Dne 27. 8. 2014 vydalo Obvodní ředitelství policie Praha I oznámení o vyřízení žádosti, podle níž mělo poskytnout informace k bodům č. 1, 2, 3, 4 a 6, přičemž k bodu č. 4 žádosti žalobce bylo uvedeno „*neeviduje se*“. Ve věci bodů č. 5 a 7 žádosti žalobce vydalo Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy téhož dne rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti žalobce. Dne 3. 9. 2014 žalobce podal u Obvodního ředitelství policie Praha I stížnost na postup při vyřízení jeho žádosti v bodě č. 4; žalobce svou stížnost výslovně nepodřadil pod žádné z písmen uvedených v § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve správním spise je rovněž založeno stanovisko Obvodního ředitelství policie Praha I, které bylo vypracováno dne 4. 9. 2014 ve věci stížnosti žalobce, a úřední záznam o výpovědi příslušníka ve věci bodu č. 4 žádosti žalobce ze dne 3. 9. 2014. Dále je obsahem správního spisu odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy o částečném odmítnutí žádosti ze dne 27. 8. 2014 a rozhodnutí Ministerstva vnitra o tomto odvolání ze dne 10. 10. 2014, č. j. MV-123043-4/KM-2014.

pokračování

Stěžovatel zejména namítá, že mu byla městským soudem uložena povinnost poskytnout předmětnou informaci, ačkoli není v projednávané věci jako správní orgán pasivně věcně legitimován, a dále namítá, že žalobce v žalobě za žalovaného označil subjekt, kterému svoji žádost o informace neadresoval, a městský soud s ním proto nesprávně jako se žalovaným jednal.

Přestože z procesního hlediska by bylo přirozené, aby se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval procesní otázkou, tj. označením žalovaného v žalobě, a teprve poté otázkou, zda stěžovatel je ve věci pasivně věcně legitimován, resp. zda je oprávněn za povinný subjekt v této věci jednat, je s ohledem na povahu této konkrétní věci a pochybení městského soudu nejprve nutné vyjasnit, kdo je v tomto případě povinným subjektem. Tyto otázky spolu v projednávané věci velmi úzce souvisí a s ohledem na vzniklou nestandardní situaci je nelze oddělit od posouzení správnosti označení žalovaného v žalobě, a to zejména s přihlédnutím k tomu, že rozhodovací důvody městského soudu vychází z názoru, že žalovaným je Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, neboť Obvodní ředitelství policie Praha I je jen vnitřní organizační jednotkou tohoto krajského ředitelství.

Proto Nejvyšší správní soud považoval za nezbytné nejprve přikročit k posouzení otázky, kdo je v případech žádostí o informace podávaných k Policii České republiky povinným subjektem, teprve poté mohl přistoupit k posouzení otázky spočívající v označení žalovaného v žalobě.

Podle § 1 zákona o policii: *„Policie České republiky [...] je jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor.“*

Podle § 5 odst. 1 zákona o policii: *„Policie je podřízena ministerstvu.“* Podle odst. 2 citovaného ustanovení: *„Ministerstvo vytváří podmínky pro plnění úkolů policie.“* Podle odst. 3 citovaného ustanovení: *„Policejní prezident odpovídá za činnost policie ministru.“*

Podle § 6 odst. 1 zákona o policii: *„Policii tvoří útvary, jimiž jsou a) Policejní prezidium České republiky [...] v čele s policejním prezidentem, b) útvary policie s celostátní působností, c) krajská ředitelství policie [...], d) útvary zřízené v rámci krajského ředitelství.“* Podle odst. 2 citovaného ustanovení: *„Útvary policie uvedené v odstavci 1 písm. b) zřizuje na návrh policejního prezidenta ministr. Útvary policie uvedené v odstavci 1 písm. d) zřizuje na návrh ředitele krajského ředitelství policejní prezident.“* Podle odst. 3 citovaného ustanovení: *„Policejní prezidium řídí činnost policie.“*

Podle § 8 odst. 1 zákona o policii: *„Krajské ředitelství je organizační složkou státu a účetní jednotkou, jehož příjmy a výdaje jsou součástí rozpočtové kapitoly ministerstva. V čele krajského ředitelství je krajský ředitel, který je také vedoucím organizační složky státu. Útvary policie zřízené v rámci jeho působnosti jsou vnitřními organizačními jednotkami krajského ředitelství.“*

Jak vyplývá z citovaných ustanovení, Policie České republiky je státním orgánem *sui generis*, který je součástí moci výkonné, přičemž vykonává státní správu v oblastech a věcech jí svěřených. Policii České republiky tvoří útvary ve smyslu § 6 zákona o policii, jejichž působnost a kompetence jsou zakotveny v zákoně o policii a souvisejících právních

předpisech. V § 6 odst. 1 písm. d) zákona o policii jsou vymezeny ty útvary, které se zřizují v rámci krajského ředitelství, a jež jsou jeho vnitřní organizační jednotkou (§ 8 odst. 1 poslední věta zákona o policii).

Zákonodárce v zákoně o policii úmyslně vymezuje pouze základy vnitřní organizace Policie České republiky, přičemž podrobnosti ponechává v kompetenci Policie České republiky samotné, zejména pak policejního prezidenta. Uvedené odpovídá zásadě, že organizační struktura je jedním z nástrojů řízení Policie České republiky a neměla by být stanovena příliš pevně, aby nebránila pružnému reagování na vývoj situace (srov. Vangeli, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 40; nebo též zvláštní část důvodové zprávy k § 5 až 8 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky). Policejní prezident je v rámci řízení Policie České republiky zákonem zmocněn k vydávání vnitřních předpisů (např. v podobě závazných pokynů), jimiž ukládá pokyny a stanovuje způsob organizace a výkonu činnosti svěřené Policii České republiky jednotlivými útvary. Vnitřní organizaci Policie České republiky přitom nelze vnímat toliko jako organizační členění a vymezení vzájemných vztahů jednotlivých článků (útvary), avšak je třeba ji chápat rovněž ve funkčním pojetí. Jinými slovy, policejní prezident má zákonné zmocnění vydávat interní akty vztahující se nejen k vnitřní struktuře Policie České republiky, ale také k oblasti výkonu jejich činností (oprávnění a povinnosti) stanovených zákonem. Přitom je v zásadě omezen toliko platnými a účinnými právními předpisy a povinnostmi z nich plynoucími, přičemž dbá jejich smyslu a účelu. Podle § 5 zákona o policii je Policie České republiky podřízena Ministerstvu vnitra, což však nevylučuje existenci oblastí, ve kterých disponuje určitou samostatností (srov. Vangeli, B. *op. cit.*, s. 35).

Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím: „*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.*“

S ohledem na skutečnost, že Policie České republiky je státním orgánem vykonávajícím státní správu, naplňuje definici povinného subjektu dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. To však neznamená, že by žádost o informace podanou dle zákona o svobodném přístupu k informacím měla vyřizovat výhradně Policie České republiky jako celek. Ve smyslu zákona o policii tvoří Policii České republiky její organizační útvary, které plní prostřednictvím policistů a dalších zaměstnanců její oprávnění a povinnosti, přičemž jednají za Policii České republiky a vystupují jejím jménem. Nejvyšší správní soud přitom neshledává důvody, proč by organizační útvary neměly za Policii České republiky jednat také při vyřizování žádostí podaných dle zákona o svobodném přístupu k informacím, což ostatně Nejvyšší správní soud judikoval již v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ans 5/2010 - 172, publ. pod č. 2440/2011 Sb. NSS (rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), ve kterém uvedl následující: „*Subjektem povinným podle § 2 odst. 1 informačního zákona je Policie České republiky, která v daném případě jedná Okresním ředitelstvím Olomouc. Toto okresní ředitelství je též správním orgánem, kterému např. soudní řád správní výslovně přiznává způsobilost být účastníkem řízení (§ 33 odst. 2 s. ř. s.). Z toho plyne též správnost judikátů, na které odkazovala stěžovatelka, a ve kterých správní soudy jednaly jako s žalovaným s Policií České republiky jednající příslušnou organizační složkou (vedle judikatury krajských soudů citované stěžovatelkou srov. v judikatuře NSS např. rozsudek ze dne 27. 9. 2007, č. j. 7 As 28/2007 - 49 nebo ze dne 27. 4. 2007, č. j. 5 As 31/2006 - 82, a mnohé další). Právní závěr městského soudu,*

pokračování

podle něhož povinným subjektem je Policie ČR jako celek, nikoliv tedy jeho jednotlivá organizační složka, proto neobstojí. Navíc je v rozporu i se samotným rozhodnutím Policie ČR, Okresního ředitelství Olomouc, ze dne 4. 5. 2007, z něhož je patrné, že rozhodnutí učinila organizační složka Policie ČR.“

S odkazem na citovaný judikát Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že Obvodní ředitelství policie Praha I jako útvar Policie České republiky je způsobilé jednat za Policii České republiky jako povinný subjekt a vyřídit žádost o poskytnutí informací spadajících do jeho působnosti. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba rozlišovat od plnění hlavních úkolů Policie České republiky. Právní předpisy přiznávají některým útvarům postavení správního orgánu, a to výslovně (srov. § 161 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů), nebo implicitně [například při projednávání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na veřejných komunikacích je správním orgánem jednajícím za Policii České republiky útvar krajského ředitelství, a nikoliv jím zřizované útvary jako vnitřní organizační jednotky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 66/2013 - 29)]. V takových případech je zřejmé, že působnost v dané oblasti zákon svěřuje tomu kterému konkrétnímu útvaru Policie České republiky (to ovšem neznamená, že by snad útvar v postavení správního orgánu nebyl při výkonu svěřené působnosti součástí Policie České republiky). Povinnost poskytovat informace je však vázána na ten povinný subjekt, k jehož působnosti se informace vztahují (§ 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Za Policii České republiky tak může žádost o informace vyřizovat kterýkoliv útvar, pokud se informace vztahuje k jeho působnosti, nikoliv pouze některé (hierarchicky nadřazené) útvary.

Pro úplnost lze také v projednávané věci poukázat na to, že Obvodní ředitelství policie Praha I žádost žalobce o informaci dle bodu 4 neodložilo, neodmítlo, ani ji nepostoupilo jinému útvaru Policie České republiky, ale v oznámení o vyřízení žádosti ze dne 27. 8. 2014 reagovalo uvedením, že tato informace „se neeviduje“. Z tohoto postupu nelze dovodit jiný závěr než, že samo Obvodní ředitelství policie Praha I mělo za to, že požadovaná informace se vztahuje k jeho působnosti. O působnosti tohoto obvodního ředitelství ve vztahu k této informaci nemělo pochyb ani Ministerstvo vnitra, které, jak kasační soud ověřil, rozhodnutím ze dne 26. 9. 2014, č. j. MV-123043-3/KM-2014, k stížnosti žalobce na postup „povinného subjektu Policie ČR, Obvodního ředitelství policie Praha I, při vyřizování žádosti o informace doručené dne 14. 8. 2014, v části týkající se bodu žádosti č. 4“ podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o informacích postup „povinného subjektu, tj. Policie ČR, Obvodního ředitelství policie Praha I“, potvrdilo a uvedlo, že Policie České republiky, Obvodní ředitelství Praha I jako povinný subjekt žalobcem v bodě 4 jeho žádosti požadovanou informaci neeviduje, neboť ji jako správce osobních údajů ke své činnosti nepotřebuje a tuto informaci se mu nepodařilo získat ani opakovaným oslovením dotčeného policisty. Uvedené rozhodnutí Ministerstva vnitra, které by jinak nepochybně mělo být součástí správního spisu, bylo ovšem předloženo až ke kasační stížnosti, přestože na ně Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy ve vyjádření k žalobě ze dne 3. 11. 2014 poukazuje; městský soud se ovšem jeho existencí nijak nezabýval.

S ohledem na uvedené neobstojí výklad městského soudu, podle kterého je Obvodní ředitelství policie Praha I pouze organizační součástí Krajského ředitelství hlavního města

Prahy, a proto jím provedené vyřízení žádosti nelze považovat za sdělení povinného subjektu. Takový výklad nemá oporu v zákoně o svobodném přístupu k informacím ani v zákoně o policii.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval označením žalovaného v žalobě. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je označení žalovaného v žalobě na ochranu proti nečinnosti v dispozici žalobce, přičemž soud je tímto označením vázán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 2 Ans 5/2009 - 59, nebo též ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 Ans 2/2004 - 60). Lze proto dospět k závěru, že žalobce splní uvedenou povinnost, jestliže za žalovaného označí Policii České republiky jako povinný subjekt dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a zároveň uvede útvar, který za Policii České republiky v dané věci jedná.

Podle § 79 odst. 2 s. ř. s. je pasivní legitimace určena tvrzením žalobce. Žalovaným je proto ten správní orgán, který je podle žaloby nečinný (oproti tomu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. žalovaný není určen tvrzením žalobce, ale kogentně jej určuje zákon). Vlastní existenci povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí nebo osvědčení, resp. podat informaci se soud zabývá až při samotném meritorním posuzování žaloby. Nejde proto o otázku procesní nebo splnění podmínek řízení, ale o otázku meritorní (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003 - 9, publ. pod č. 19/2003 Sb. NSS). Označí-li proto žalobce v žalobě jako žalovaného nesprávně ten správní orgán, který nemá pravomoc rozhodnutí vydat, soud žalobu zamítne. Nezkoumá, zda tuto pravomoc má jiný správní orgán, neboť povinnost by mohl uložit jen žalovanému (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 Ans 2/2004 - 60).

Žalobce žalovaného označil jako „*Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, Obvodní ředitelství policie Praha I*“ a k žalobě připojil svoji žádost o poskytnutí informace, kterou adresoval Obvodnímu ředitelství policie Praha I, přiložil rovněž oznámení tohoto útvaru Policie České republiky o vyřízení jeho žádosti ze dne 27. 8. 2014, které se týká právě dotazu pod bodem 4 této žádosti. V doplnění žalobních tvrzení ze dne 4. 2. 2015 žalobce k označení žalovaného uvedl, že žádost o poskytnutí informací podal u Obvodního ředitelství Praha I, které mu poskytlo část jím požadovaných informací, přičemž rozhodnutí o odmítnutí zbývajících částí informací vydalo Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, a označení žalovaného v žalobě zdůvodnil tak, že Policie České republiky se dělí na útvary, přičemž Obvodní ředitelství policie Praha I je útvarem zřízeným v rámci Krajského ředitelství hlavního města Prahy. Uvedené stěžovatel zopakoval v dalším doplnění žaloby ze dne 4. 3. 2015, které učinil k výzvě městského soudu provedené usnesením ze dne 16. 2. 2015, č. j. 8 A 162/2014 - 23.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je z žalobních tvrzení a připojených příloh zřejmé, čeho se podání týká, co je navrhováno a proti komu směřuje (§ 37 odst. 3 ve spojení s § 79 odst. 2 s. ř. s.). Žalobce jako žalovaného nejprve označil Policii České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, Obvodní ředitelství policie Praha I, a následně upřesnil, že jako žalovaného označil útvar, ke kterému žádost o informace podal (tj. Obvodní ředitelství Praha I), a zároveň uvedl jeho hierarchicky nadřazený útvar (tj. Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy), přičemž z jeho žalobních tvrzení je zjevné, že námitky směřují vůči způsobu vyřízení bodu 4 jeho žádosti. Z žaloby (a jejích příloh) přitom plyne, že žádost žalobce o poskytnutí informací

pokračování

v předmětné části vyřizovala Policie České republiky, Obvodní ředitelství Praha I. Správní žalobu je třeba posuzovat jako celek, přičemž v tomto konkrétním případě je z obsahu žaloby ve znění jejího doplnění zjevné, že žalovaným měl žalobce na mysli právě Policii České republiky, Obvodní ředitelství policie Praha I. V této situaci nemohl městský soud (bez dalšího a toliko na základě tehdejšího vyjádření stěžovatele) jednat jako s žalovaným s Policií České republiky, Krajským ředitelstvím policie Praha I. Ostatně, ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce opět uvedl, že kladné vyřízení jeho žádosti, tedy také co se týče sporného vyřízení bodu 4 žádosti, mu zaslalo Obvodní ředitelství policie Praha I.

Za tohoto stavu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že není nutné žalobce v dalším průběhu řízení vyzývat, aby jednoznačně uvedl, zda za žalovaného označuje Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy anebo Obvodní ředitelství policie Praha I, neboť z obsahu jeho žaloby ve znění jejích doplnění je zřejmé, že se domáhá ochrany před nečinností Policie České republiky, Obvodního ředitelství policie Praha I. V této souvislosti ovšem Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že tento závěr se týká této konkrétní věci, v níž lze označení žalovaného žalobcem dovodit zejména z jeho doplnění žaloby a vysvětlení, z jakého důvodu mimo (skutečně) žalovaného Obvodního ředitelství policie Praha I uvedl také Krajské ředitelství hlavního města Prahy. Kasační soud se proto v tomto případě neodchýlil od výše uvedené judikatury, podle níž je jednoznačné určení žalovaného věci žalobce. V jiných věcech může být toto posouzení v závislosti na posouzení konkrétních okolností a obsahu žaloby jiné.

Je ovšem třeba také konstatovat, že v tomto konkrétním případě se na vzniku předmětné poměrně nepřehledné procesní situace v nezanedbatelné míře podílela rovněž rozporná argumentace stěžovatele v řízení před městským soudem, který z ní navíc při rozhodování ve věci podle obsahu soudního spisu zjevně (nesprávně) vyšel, a následně v kasační stížnosti. Jeho tvrzení byla měněna a někdy si přímo protiřečila. Například ve vyjádření podaném dne 5. 11. 2014 v řízení u městského soudu stěžovatel v záhlaví věc označil jako „*R. M. ca. Obvodní ředitelství policie Praha 1 – vyjádření + zaslání spisu*“. V podání ze dne 26. 3. 2015 pak stěžovatel uvedl: „*Správné označení žalovaného subjektu je pouze Česká republika – Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy. Obvodní ředitelství policie Praha I je pouze organizační článek Krajského ředitelství, bez pasivní legitimace a tedy bez právní subjektivity.*“ Zcela opačný názor stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, ve které mj. uvedl: „*Povinným subjektem je dle ustanovení § 2 odst. 1 zákon[a] č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, Policie České republiky, která v daném případě jedná Obvodním ředitelstvím policie Praha I.*“

Městský soud proto pochybil, jestliže jednal s Policií České republiky, Krajským ředitelstvím policie hlavního města Prahy (nadto jako jeho sídlo nesprávně uvedl sídlo Obvodního ředitelství policie Praha I), jako se žalovaným. Městský soud měl již s ohledem na obsah žaloby správně jednat jako se žalovaným s Policií České republiky, Obvodním ředitelstvím policie Praha I, které „vyřídilo“ žádost o informace ve vztahu k dotazu v bodu 4 žádosti žalobce. Městský soud nemohl začít jednat s Krajským ředitelstvím policie hlavního města Prahy pouze z důvodu, že se jedná o nadřízený orgán v rámci vnitřní organizační struktury Policie České republiky, jak mu stěžovatel (v rozporu se svou vlastní argumentací v kasační stížnosti) sdělil v přípisu ze dne 25. 3. 2015.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že má-li soud v obdobných případech pochybnosti o určení žalovaného žalobcem, musí postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Ostatně městský soud nejprve v souladu s tímto ustanovením postupoval, když usnesením ze dne 16. 2. 2015, č. j. 8 A 162/2014 – 23, žalobce vyzval, aby jednoznačně uvedl, proti komu žaloba směřuje. Po již zmíněném vyjádření stěžovatele ze dne 25. 3. 2015 však předseda senátu městského soudu usnesením ze dne 19. 5. 2015, č. j. 8 A 162/2014 – 33, usnesení ze dne 16. 2. 2015, č. j. 8 A 162/2014 – 23, které bylo vydáno asistentem soudce, změnil tak, že se výzva k odstranění nedostatků žaloby nevydává, neboť dospěl k závěru, že žalovaným je Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, a Obvodní ředitelství policie Praha I označuje toliko vnitřní organizační jednotku uvedeného krajského ředitelství.

Nejvyšší správní soud ostatně konstatuje, že rozsudek městského soudu je v otázce posouzení pasivní legitimace stěžovatele na samé hranici přezkoumatelnosti, neboť městský soud pouze ve stručnosti zrekapituloval argumentaci stěžovatele, aniž by se zabýval žalobními tvrzeními v jejich celku, přílohami žaloby a zohlednil argumentaci žalobce vysvětlující označení žalovaného.

Z procesního hlediska Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že již z uvedených důvodů nelze přihlížet k § 92 odst. 2 o. s. ř., na který v kasační stížnosti poukazoval stěžovatel. Toto ustanovení je pro posouzení této věci irelevantní.

Stěžovatel dále namítal, že rozhodnutí o stížnosti vydané Ministerstvem vnitra dne 26. 9. 2014 podle § 16a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proti kterému je přípustná žaloba dle § 65 a násl. s. ř. s., a nečinnostní žalobu proto nelze podat.

V projednávané věci Policie České republiky, Obvodní ředitelství Praha I, v odpovědi žalobci na bod č. 4 jeho žádosti sdělila, že jím požadovanou informaci neneviduje, tj. nemá ji. Situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá, je důvodem neposkytnutí informace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, č. j. 2 As 71/2007 – 56, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 24/2015 – 36). V situaci, kdy Policie České republiky, Obvodní ředitelství Praha I, sdělilo žalobci, že informaci „neviduje“, byť tak učinilo součástí sdělení, kterým byly žalobci další informace poskytnuty, je nutno toto sdělení považovat za negativní rozhodnutí. Toto sdělení sice nesplňuje formální náležitosti rozhodnutí podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím, je z něj však zřejmé, že Policie České republiky, Obvodní ředitelství Praha I, odmítlo žalobci poskytnout informaci, zda byl npor. Bc. P. H. přede dnem 1. 1. 1990 členem nebo kandidátem Komunistické strany Československa, protože tuto informaci neneviduje, tedy nemá ji ve své dispozici. Z hlediska materiální stránky se proto jedná o rozhodnutí o odmítnutí žádosti žalobce o poskytnutí předmětné informace. Přesto žalobce nebrojil proti odmítnutí jeho žádosti odvoláním, ale stížností podle § 16a odst. 1 písm. b), c) zákona o svobodném přístupu k informacím na postup povinného subjektu Policie České republiky, Obvodního ředitelství Praha I, při vyřizování žádosti o informace v části týkající se jejího bodu č. 4, o níž rozhodlo Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 26. 9. 2014, č. j. MV-123043/KM-2014, které mělo být dle tvrzení stěžovatele žalobci doručeno dne 6. 10. 2014 (tedy ještě před podáním žaloby dne 7. 10. 2014), tak, že podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona o svobodném přístupu

pokračování

k informacím postup povinného subjektu potvrdilo. Stěžovateli tak lze přisvědčit, že Policie České republiky, Obvodní ředitelství Praha I, vydalo ve věci materiální rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Uvedené však nemění nic na pochybení městského soudu, který jednal jako se žalovaným s Policií České republiky, Krajským ředitelstvím policie hlavního města Prahy, přestože správně měl jednat jako se žalovaným s Policií České republiky, Obvodním ředitelstvím policie Praha I, přičemž toto pochybení nelze zhojit v řízení o kasační stížnosti. Tato vada měla vliv na zákonnost rozsudku městského soudu a kasační soud by k ní ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout také z úřední povinnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 9 Afs 52/2013 – 30). Bude na městském soudu, aby v dalším řízení vedeném již s Policií České republiky, Obvodním ředitelství Praha I, posoudil, zda za daných okolností bylo na místě brojit proti postupu povinného subjektu nečinností žalobou.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že s ohledem na nesprávný postup městského soudu musel také kasační soud jednat jako s účastníkem řízení (žalovaným) se stěžovatelem a nemohl jednat se skutečným žalovaným Policií České republiky, Obvodním ředitelstvím Praha I.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze.

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

V Brně dne 29. března 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu