



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **PLEAS a. s.**, se sídlem Havířská 144, Havlíčkův Brod, zastoupen JUDr. Lubomírem Málkem, advokátem se sídlem Horní 6, Havlíčkův Brod, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, č. j. 9 A 117/2013 - 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Policejního prezidia České republiky ze dne 26. 3. 2013, č. j. PPR 6182 - 4/ČJ-2013-990640, byla odmítnuta žádost žalobce ze dne 19. 9. 2011 o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), kterou žádal o zaslání 6 kusů polokošil (dva kusy od každé barvy), které byly Policii ČR dodány na základě smlouvy uzavřené na základě výsledku výběrového řízení na dodávku polokošil.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 5. 2013, č. j. MV-26833-6/KM-2013, uvedené rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Přisvědčil správním orgánům, že požadované polokošile nejsou informací ve smyslu § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. Pojem „informace“ vychází z pojmu „dokument“ uvedeného ve směrnici Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. 11. 2003 č. 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „směrnice č. 2003/98/ES“). Polokošile nemá žádný slovy reprodukovatelný obsah, který by byl možno považovat za informaci, resp. za dokument ve smyslu uvedené směrnice. Informace by bylo možno získat až analýzou polokošil. Správní orgány proto nepochybily, když nevyhověly žádosti žalobce o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb.

III.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle stěžovatele došlo k nesprávnému právnímu posouzení pojmu informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. Městský soud měl vyjít pouze z jazykového výkladu pojmu informace, a nikoliv i z dalších výkladových metod. Pokud je jazykový výklad nesporný, není třeba aplikovat jiné výkladové metody. Na základě jazykového výkladu pojmu informace by stěžovatelově žádosti o poskytnutí informací mohlo být vyhověno. Z uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby napadený rozsudek městského soudu zrušil.

IV.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti městskému soudu vytýkal výklad § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. Podle stěžovatele se městský soud dopustil nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., když nevyšel pouze z jazykového výkladu pojmu informace, ale i z dalších výkladových metod.

[9] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Podle názoru zdejšího soudu nedošlo k naplnění § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. k nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nejvyšší správní soud se plně ztotožnil s výkladem provedeným městským soudem.

[10] Podle § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. se informací rozumí „*jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného*

pokračování

záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního“.

[11] Uvedené ustanovení bylo do zákona č. 106/1999 Sb. vloženo až zákonem č. 61/2006 Sb., který nabyl účinnosti dne 23. 3. 2006; před tímto datem zákon č. 106/1999 Sb. neobsahoval definici pojmu informace.

[12] V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. se uvádí, že *„Do zákona se zavádí výkladové ustanovení k pojmu „informace“, které dosud zcela chybělo. Definice byla převzata z transponované Směrnice (směrnice č. 2003/98/ES – pozn. Nejvyššího správního soudu), jejím účelem je především ujasnit vztah mezi „informací“ ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a „dokumentem“, jak ho definuje Směrnice. Vytváření tohoto vztahu je klíčové pro bezvadnou transpozici Směrnice.“*

[13] Z důvodové zprávy tedy vyplývá, že definice pojmu informace byla do zákona č. 106/1999 Sb. zapracována z důvodu nutnosti transpozice pojmu „dokument“ obsaženého ve směrnici 2003/98/ES. Pokud pak má vnitrostátní právní úprava základ v právu EU, je nutno tuto právní úpravu vykládat v souladu s evropským právem, tj. eurokonformně (viz např. rozhodnutí Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990 ve věci C-106/89 *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, [1990] ECR I-4135 a nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. ÚS 434/2006).

[14] Z bodu 11 preambule směrnice 2003/98/ES vyplývá, že *„tato směrnice stanoví obecnou definici pojmu „dokument“ v souladu s vývojem informační společnosti. Vztahuje se na veškeré záznamy jednání, skutečností nebo informací – a všechny soubory takových jednání, skutečností nebo informací – bez ohledu na formu nosiče (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka), které mají subjekty veřejného sektoru v držení. Dokument v držení subjektu veřejného sektoru je dokument, u něhož má subjekt veřejného sektoru právo povolit opakované použití.“*

[15] V článku 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES je pak dokument definován jako *„a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu.“*

[16] Na pojem „informace“ obsažený v zákoně č. 106/1999 Sb. je tedy nutno pohlížet optikou pojmu „dokument“ ve smyslu směrnice 2003/98/ES. To potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu. Srov. např. rozsudek ze dne 17. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008 - 67, v němž se mj. uvádí, že *„[z]áměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby „informace“ v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem „dokument“ v transponované směrnici.“* Stejně tak srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014 - 63, podle něhož *„V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 991, vládní návrh zákona ze dne 11. 5. 2005, IV. období, přístupné v repozitáři Poslanecké sněmovny na www.psp.cz), na jehož základě byla definice informace do zákona o svobodném přístupu k informacím vložena, se uvádí, že se tato definice do zákona o svobodném přístupu k informacím zapracovává z důvodu nutnosti transpozice pojmu „dokument“, který obsahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Lze tedy říci, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby „informace“ v*

pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem „dokument“ v transponované směrnici (srov. k tomu shodně zvláštní část důvodové zprávy k bodu 6 první části zákona). Dokument je v čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES definován jako a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu.“

[17] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že polokošili nelze podřadit pod článek 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES. Polokošili totiž *prima facie* nelze považovat za psaný či tištěný obsah na papíře, popř. uložený v elektronické formě (nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka), jak to má na mysli uvedená směrnice. Nelze ji tedy považovat za dokument ve smyslu uvedené směrnice, resp. za informaci ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., která má základ v pojmu dokument. Podrobněji viz výše.

[18] I judikatura Nejvyššího správního soudu jednoznačně tenduje k závěru, že poskytováním informací ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. je především poskytování jejich obsahu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008 - 67, ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014 - 63, rozsudek ze dne 15. 10. 2015, č. j. 6 As 38/2015 - 51 atp.). Nehmotnou povahu informací potvrzuje i odborná literatura (srov. KRAUS, J., PETRÁČKOVÁ V. a kol., *Akademický slovník cizích slov*, Praha : Academia, 2001, s. 174 a 331), podle níž informace „*nejdou něčím, ale o něčem*“. Vedle toho je pro informace charakteristická i jejich jazyková povaha a sémantický charakter (srov. např. KOLMAN, Petr, *Právo na informace*, Brno : Masarykova univerzita, 2010, s. 12-14 a MLEZIVA, E.: *Diktatura informací*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2004, s. 17).

[19] Výklad stěžovatele nelze přijmout i s ohledem na jeho důsledky. Stěžovatelem zastávaný výklad by *ad absurdum* znamenal, že povinné subjekty typu žalovaného by byly povinny žadatelům zasílat jakékoliv hmotné předměty. Žadatelé by tedy mohli požadovat nejen části uniforem ozbrojených složek, ale i kancelářské potřeby, technické vybavení kanceláří, dopravní prostředky, či dokonce zbraně. Takový výklad nemá oporu v zákoně č. 106/1999 Sb. Některé hmotné předměty by mohly být pro činnost veřejné správy nadto nepostradatelné, přičemž z povahy věci z nich nelze pořizovat kopie (jako je tomu u informací na papíře či v elektronické podobě). V této souvislosti lze poukázat i na § 5 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., podle něhož „*do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup*.“ Je přitom fakticky nemožné, aby polokošile byly tímto způsobem zveřejněny. Obdobně je nutno poukázat na článek 3 odst. 1 směrnice 2003/98/ES, podle něhož „*členské státy zajistí, aby byly dokumenty, na které se vztahuje tato směrnice v souladu s článkem 1, opakovaně použitelné pro komerční nebo nekomerční účely v souladu s podmínkami podle kapitol III a IV*.“ Ani této povinnosti by nemohly členské státy u polokošil dostát.

[20] Nejvyšší správní soud přitom nepopírá, že analýzou, rozbořem atp. předmětných polokošil by bylo možno získat informace (např. o složení polokošile atp.). Aby však bylo možno tyto informace získat, je třeba provést uvedené úkony (analýzy, rozbořování atp.). Teprve po jejich provedení by mohl správní orgán poskytnout stěžovateli informace o předmětných polokošilích. Stěžovatel tedy *de facto* požadoval vytvoření nových informací. Podle § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. přitom platí, že „*povinnost poskytovat informace se*

pokračování

netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.“ Stejně tak zdejší soud nepopírá, že informace bývají zachyceny na nosičích, které jsou hmotnými předměty (např. na papíře), jakož ani to, že i na polokošili lze vytisknout informace (nápis atp.). Stěžovatel však nepožadoval informace uvedené na polokošilích, ale polokošile samotné. Z povahy věci nelze porovnávat polokošile a informace. Jak správně uvedl městský soud, „podstatou každé informace je právě její slovně vyjádřitelný obsah. Ten umožňuje konkrétní informaci reprodukovat, šířit, poskytnout jí žadateli, a umožňuje rovněž povinnému subjektu, aby splnil povinnost uloženou mu ustanovením § 5 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., tj. aby poskytnutou informaci ve stanovené lhůtě zveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup, popř. aby zveřejnil doprovodnou informaci vyjadřující obsah poskytnutých informací. V případě hmotných předmětů je splnění této povinnosti nemožné, neboť tyto žádné slovy reprodukovatelný „obsah“, který by bylo možné zveřejnit, nemají. (...) Žalobcův poukaz na analogii mezi tiskem (textu) na papír a barvením či jinými úpravami polokošile nemůže obstát. Mezi oběma postupy je zásadní rozdíl spočívající v tom, že při barvení či jiných úpravách polokošile není na textilní vlákna, z nichž polokošile sestává, zaznamenáván žádný slovně vyjádřitelný obsah, jako je tomu v případě tisku určitého textu na papír. Jak bylo soudem konstatováno shora, právě tento slovně vyjádřitelný obsah je podstatou každé informace. Pro úplnost soud uvádí, že i na polokošili může být barvou, výšivkou či jinou technikou znázorněn určitý slovní prvek. U policejní polokošile si jistě lze představit, že na ní bude nápis „POLICIE“. O takovou informaci však žalobce v souzené věci nežádal; jeho cílem bylo domoci se poskytnutí vzorku celé polokošile.“

[21] Ostatně stěžovatelem akcentovaný důraz pouze na jazykový výklad nelze považovat ani za souladný s judikaturou Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. ÚS 33/97, ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 3. 2. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 19/98, ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 22/13, ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. II. ÚS 1287/14). Např. v označeném nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. ÚS 33/97, Ústavní soud konstatoval, že „[n]eudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. Neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ V nálezu ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. II. ÚS 1287/14, pak Ústavní soud uvedl, že „[p]ři výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, v němž je třeba vždy nalézat i principy uznávané demokratickými právními státy.“ Obdobně lze poukázat na judikaturu zdejšího soudu. Např. na rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, podle něhož „k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu, s níž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud, představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy.“ Dále lze zmínit i pozdější judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 12. 10. 2016, č. j. 3 Ads 258/2015 - 30, v němž zdejší soud uvedl, že: „[k]rajský soud i žalovaná tedy správně použily ke zjištění obsahu právních norem, o jejichž

výklad je spor v posuzované věci, i jiné výkladové metody kromě výkladu čistě jazykového, kterým argumentuje od počátku stěžovatel. Za použití těchto dalších výkladových metod dospěl krajský soud i žalovaná k takové interpretaci § 1 nařízení vlády č. 363/2009 Sb., jejíž správnost potvrdil nyní i Nejvyšší správní soud a jež je také v souladu s jeho předcházející judikaturou. Nejvyšší správní soud tento interpretační postup tedy plně aprobuje a nemůže se ztotožnit s názorem stěžovatele, že je takový postup v rozporu se zásadou zákonnosti. Naopak, pečlivé ověření smyslu normativního obsahu zákona také prostřednictvím jiných výkladových metod zásadě zákonnosti zcela vyhovuje.“

[22] Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že městský soud měl vycházet výhradně z jazykového výkladu pojmu informace bez použití dalších výkladových metod. Nejvyšší správní soud se s výkladem provedeným městským soudem plně ztotožňuje a v plném rozsahu jej přebírá.

[23] Stěžovatel přitom v kasační stížnosti jiné námitky (než námitky poukazující na nesprávný výklad pojmu informace, kterým zdejší soud z výše uvedených důvodů nepřisvědčil) neuplatnil. Řízení o kasační stížnosti je však ovládáno zásadou dispoziční; kasační soud je, vyjma případů taxativně uvedených v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s., uplatněnými důvody kasační stížnosti vázán (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46 atp.).

[24] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že si plně uvědomuje význam práva na informace zakotveného v článku 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel však nepožadoval informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., ale polokošile. Neposkytnutí polokošil proto nelze považovat za zásah do práva na informace dle uvedeného článku Listiny základních práv a svobod. Nutno dodat, že pokud by stěžovatel požadoval např. informace obsažené v zadávací dokumentaci k předmětným polokošilím, bylo by povinností povinných subjektů je (při splnění všech zákonných podmínek) poskytnout. Takové informace však stěžovatel nepožadoval.

[25] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[27] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

pokračování

V Brně dne 26. června 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu