



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ivo Pospíšila a soudkyň Lenky Kaniové a Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **J. O.**, zastoupen JUDr. Petrem Doležalem, advokátem se sídlem Mazovská 476/2, Praha, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Olomouckého kraje**, se sídlem tř. Kosmonautů 189/10, Olomouc, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 5. 6. 2024, č. j. 65 A 30/2024-34,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaná **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4 114 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Petra Doležala, advokáta se sídlem Mazovská 476/2, Praha, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda se o každé žádosti podané v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydává rozhodnutí podle tohoto zákona, a to i v případě, že má povinný subjekt za to, že jde fakticky o žádost o nahlížení do spisu podle § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[2] Žalobce si u žalované požádal podle zákona o svobodném přístupu k informacím o poskytnutí oznámení o přestupku a souvisejícího úředního záznamu, přičemž je

specifikoval označením dokumentů a jejich číslem jednacím. Žalovaná mu neformálním přípisem sdělila, že žádost je fakticky žádostí o nahlížení do spisu a nahlížení není možné vyhovět, jelikož se v uvedené věci nevede žádné správní řízení. Ke stížnosti žalobce podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím Ministerstvo vnitra sdělilo, že se v tomto případě aplikují ustanovení o nahlížení do spisu podle správního řádu, což vylučuje použití úpravy týkající se poskytování informací.

[3] Žalobce následně podal nečinnostní žalobu, kterou se domáhal vydání rozhodnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud v napadeném rozsudku uzavřel, že i pokud je povinný subjekt přesvědčen o tom, že daná žádost nespadá pod zákon o svobodném přístupu k informacím, musí vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti (body 13 až 16 napadeného rozsudku). Není tak rozhodné, čeho se žalobce fakticky domáhal (bod 18 tamtéž). Jelikož žalovaná žádné rozhodnutí nevydala, soud žalobě vyhověl a nařídil jí vydat rozhodnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím (bod 17 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka zejména nesouhlasila se závěry krajského soudu o povinnosti vydat rozhodnutí v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud podaná žádost obsahově spadá pod úpravu nahlížení do spisu. S odkazem na recentní judikaturu kasačního soudu uvedla, že pokud je takto žádán celý spis nebo jeho podstatná část, postupuje se pouze podle úpravy nahlížení do spisu. V nynější věci se tak vůbec nejedná o žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím a požadované rozhodnutí se nevydává. Stěžovatelka také poukázala na to, že žádostmi nelze negovat úpravu nahlížení do spisu. Rozhodovací praxe k těmto otázkám ovšem přistupuje odlišně a stěžovatelka tak zároveň navrhla předložit věc rozšířenému senátu.

[6] V tomto ohledu stěžovatelka také odmítla závěr krajského soudu, že je předčasné zabývat se tím, zda měla být podaná žádost vyřízena jako žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo jako žádost o nahlížení do spisu. Tuto otázku měla za stěžejní. Současně poukázala na konstatování krajského soudu, že šlo o žádost o informace; napadený rozsudek je proto vnitřně rozporný. Zároveň stěžovatelka namítla, že krajský soud nesprávně aplikoval zásadu, podle níž se podání posuzuje podle jeho obsahu, a nesouhlasila s tím, že úprava nahlížení do spisu představuje omezení základního práva na informace.

[7] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti neměl napadený rozsudek za vnitřně rozporný; podle něj se jedná pouze o „nešťastnou formulaci“. Následně poukázal na to, že se žádné správní řízení nevede, a aplikace úpravy o nahlížení do spisu tedy nepřichází v úvahu. Zároveň ve své žádosti označil konkrétní dokumenty, které chtěl poskytnout, a nežádal poskytnutí celého spisu. Žalovanou namítaný rozpor v judikatuře je jen zdánlivý – podle žalobce platí obecné pravidlo vyřizování žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ze kterého judikatura dotvářela výjimky pro aplikaci jiných procesních rámců. Navrhnul proto kasační stížnost zamítnout.

pokračování

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti, namítaných důvodů, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost **není důvodná**.

[9] Podstata stěžovatelčiny kasační argumentace se týkala toho, zda musí povinný subjekt vydat rozhodnutí v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím i pokud má za to, že se jedná o žádost o nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu.

[10] Ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím uvádí, že *zákon se nevztahuje na poskytování [...] informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací*. Judikatura Nejvyššího správního soudu – ze které vyšel i krajský soud – k tomuto ustanovení obecně dovodila, že „i v případech, kdy je povinný subjekt přesvědčen, že požadovaná informace nespadá pod režim informačního zákona, je povinen vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti tak, jak to požaduje § 15 odst. 1 informačního zákona (nepostačí tedy jen neformální sdělení apod.)“ (rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2009, sp. zn. 2 As 44/2008 - 72; ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 As 78/2013 - 26; či ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 - 84, bod 47).

[11] Na druhou stranu z tohoto přísného požadavku existuje výjimka pro situace, je-li žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím fakticky žádostí o nahlížení do spisu podle správního řádu. Nejvyšší správní soud dovodil, že „nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu je natolik zvláštní procedurou, [v důsledku čehož] se zákon o svobodném přístupu k informacím vůbec neužije. Výslovně to stanoví § 2 odst. 3 tohoto zákona [...]. V takové situaci tedy nebylo potřeba výzvy k upřesnění žádosti ani jiných postupů předpovídaných zákonem o svobodném přístupu k informacím, jak dovodil v nyní napadeném rozsudku městský soud. Význam nemá ani to, že podání bylo nazváno jako žádost o informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím; podání se totiž v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno“ (rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 - 78; obdobně poté ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 As 18/2012 - 23).

[12] Tyto závěry aprobuje i novější judikatura kasačního soudu, na kterou odkazoval jak krajský soud, tak účastníci řízení. Dle jejich závěrů „materiálně nešlo o žádost o informace podle informačního zákona, ale o žádost o nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu. Žalobkyně totiž požadovala v kopii v podstatě všechny listiny, které se ve spisu nacházely. [...] Význam nemá ani to, že podání bylo nazváno jako žádost o informaci podle informačního zákona. Podání se v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Stěžovatelka [zde povinný subjekt] tak měla správně žádost posoudit jako žádost o nahlížení do spisu“ (rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2018, č. j. 10 As 118/2018 - 53, č. 3849/2019 Sb. NSS, body 12 až 15 a 26). Jelikož v citovaném případě ovšem povinný subjekt vydal rozhodnutí v režimu zákona o svobodném přístupu

k informacím – ačkoliv měl aplikovat úpravu § 38 správního řádu – použil nesprávný právní předpis, což vedlo ke zrušení rozhodnutí vydaných podle zákona o svobodném přístupu k informacím (bod 29 tamtéž).

[13] Obdobně pak kasační soud zkoumal správnost postupu povinného subjektu v jiném případě, kde hodnotil, zda neměl namísto zákona o svobodném přístupu k informacím postupovat podle úpravy nahlížení do spisu ve správním řádu. V souladu s výše citovanými dřívějšími závěry dospěl k tomu, že „§ 38 správního řádu je speciálním ustanovením ve vztahu k informačnímu zákonu jak pro nahlížení do spisu účastníky řízení a jejich zástupci (§ 38 odst. 1 správního řádu), tak pro nahlížení do spisu jakoukoliv jinou osobou (§ 38 odst. 2 správního řádu). V takovém případě je žádostí dle informačního zákona pouze taková žádost, ve které žadatel požaduje poskytnutí konkrétní informace ze spisu, nikoliv kompletní správní spis či jeho podstatnou část“ (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2024, č. j. 9 As 64/2024 - 38, body 11 až 13 a judikatura tam citovaná).

[14] K řešení otázky se vyjádřilo i plénium Ústavního soudu. To uzavřelo, že čl. 17 Listiny základních práv a svobod je za situace, ve které žadatel prostřednictvím žádosti v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím požaduje kopii celého správního spisu ve věci, kde nebyl účastníkem, prováděn správním řádem a úpravou nahlížení do spisu (nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 38/18, body 85 až 87). Jinými slovy platí, že za takové situace se zákon o svobodném přístupu vůbec neuplatní, a rozhodnutí podle tohoto zákona tedy není možné vydat.

[15] Nejvyšší správní soud citovanou judikaturu nepovažuje za rozpornou. V tomto ohledu souhlasí s žalobcem, že nevydávání rozhodnutí v případě, je-li žádost fakticky žádostí o nahlížení do spisu, představuje výjimku z obecného pravidla. Tato výjimka je v judikatuře kasačního soudu dlouhodobě zavedena a je navíc v souladu s názorem pléna Ústavního soudu. Rozhodující senát proto neshledal, že by bylo nutné věc předložit rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[16] Je tak zřejmé, že hodnocení podané žádosti je klíčové pro úvahu, zda stěžovatelka má povinnost vydat rozhodnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jak žalobce požadoval. Krajský soud tedy v projednávané věci sice pochybil, pokud faktickou povahu žádosti nehodnotil (bod 18 napadeného rozsudku) a uzavřel, že stěžovatelka má povinnost vydat rozhodnutí vždy. Nicméně napadený rozsudek není vnitřně rozporný, jak namítala stěžovatelka – krajský soud nejdříve toliko shledal, že podání je formálně žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím (bod 12 napadeného rozsudku); tento závěr není rozporný s vynecháním materiálního hodnocení žádosti (body 14 a 18 napadeného rozsudku).

[17] Kasační soud se taktéž shoduje se stěžovatelkou, že krajský soud nesprávně interpretoval výklad podání podle jejich obsahu. Tato zásada se neaplikuje pouze v případě, že označení a obsah podání jsou v rozporu (jak uvádí krajský soud v bodě 12 napadeného rozsudku). V souladu s § 37 odst. 1 správního řádu se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu, bez ohledu na označení (rozsudek č. j. 10 As 118/2018 - 53, bod 26; či ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 - 49, č. 1746/2009 Sb. NSS). Případnému klasifikování žádosti v projednávané věci jako faktické žádosti o nahlížení do spisu

pokračování

tak nebrání její formální označení a obsahové vymezení, které výslovně odkazuje na zákon o svobodném přístupu k informacím.

[18] I přes výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku, jelikož krajským soudem uložená povinnost rozhodnout ob stojí. Žalobce žádal „o poskytnutí Oznámení o přestupku, které vyhotovila Policie České republiky – obvodní oddělení Jeseník, pod č. j. KRPM-141442-1/PŘ-2023-141110, dne 7. 10. 2023, včetně úředního záznamu, který je přílohou tohoto oznámení“. Z již citované judikatury přitom vyplývá, že žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím se lze domáhat poskytnutí pouze konkrétních informací ze spisu (rozsudek NSS č. j. 9 As 64/2024 - 38, body 12 a 13 a judikatura tam citovaná). Tato podmínka je v projednávané věci splněna, jak žalobce správně poukazoval. Žalobce požadované dokumenty označil zcela konkrétně (ve srovnání s žádostí, která byla fakticky žádostí o nahlížení do spisu a kterou kasační soud řešil v rozsudku č. j. 10 As 118/2018 - 53, bod 12). Navíc to, že požadovaný dokument fakticky tvoří celý správní spis, je nahodilé a nemůže vést k formalistickému závěru o tom, že by žalobce chtěl poskytnout „celý správní spis“. Žádost žalobce tak není faktickou žádostí o nahlížení do spisu a je nutné o ní rozhodnout v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že závěr krajského soudu o povinnosti stěžovatelky vydat rozhodnutí v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím o žádosti žalobce v daném případě ob stojí. Kasační soud pouze částečně korigoval právní názor krajského soudu. Platí, že podaná žádost s ohledem na svůj rozsah a označení požadovaných informací a ve světle dosavadní judikatury kasačního soudu je žádostí, kterou je nutné vyřídit v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím a nelze ji materiálně hodnotit jako žádost o nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu.

[20] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[21] Žalobce měl ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Tyto náklady sestávají z odměny advokáta za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. sepsání vyjádření. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tak činí 1 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky]. K úkonům právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 též vyhlášky. Náhrada je zvýšena o DPH, jelikož zástupce žalobce je plátcem daně. Za řízení o kasační stížnosti tak náhrada činí celkem 4 114 Kč. Stěžovatelka je povinna náhradu nákladů řízení zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. října 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu