



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobce: **K. K.**, zastoupeného advokátkou Mgr. Rebekou Mořovskou Židuliakovou, Husovo náměstí 139, Ledec nad Sázavou, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje**, Lidické náměstí 9, Ústí nad Labem, proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 10. 2024, čj. 15 A 7/2024-52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč do rukou jeho zástupkyně, advokátky Mgr. Rebece Mořovské Židuliakové, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Ve věci jde o to, zda se na žádost o oznámení přestupku včetně příloh vztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.). Soud dospívá k závěru, že v tomto konkrétním případě ano. Správní orgán byl tedy nečinný, pokud o žádosti v režimu zmíněného zákona nerozhodl a namísto toho ji považoval za žádost o nahlédnutí do spisu podle správního řádu.

1. Popis věci

[2] Žalobce v prosinci 2023 požádal Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje o poskytnutí informace – dokumentu čj. KRPU-101103-11/PŘ-2023-040041, včetně příloh. Ředitelství požadovaný dokument (ani jeho přílohy) žalobci neposkytlo, zároveň však žalobcovu žádost o informaci ani neodmítlo. Namísto toho žalobci sdělilo, že označený

dokument je oznámením o přestupku, a proto žádá-li žalobce jeho zpřístupnění včetně všech příloh, žádá ve skutečnosti o nahlížení do spisu (podle § 38 správního řádu); na jeho žádost se proto vůbec nevztahuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (*informační zákon*). S žádostí o nahlížení do spisu pak ředitelství žalobce odkázalo na správní orgán, který projednával oznámený přestupek.

[3] Žalobce s postupem ředitelství nesouhlasil a podal stížnost podle informačního zákona. Ministerstvo vnitra žalobci sdělilo, že o jeho stížnosti nelze v režimu zmíněného zákona rozhodnout: jeho použití je vyloučeno, protože se žalobce ve skutečnosti domáhal nahlížení do spisu.

[4] Žalobce se poté obrátil na Krajský soud v Ústí nad Labem s žalobou na ochranu proti nečinnosti krajského ředitelství policie. Krajský soud žalobě vyhověl a uložil ředitelství, aby rozhodlo o žalobcově žádosti z prosince 2023 v režimu informačního zákona. Za zásadní přitom považoval to, že se žalobce domáhal přístupu ke konkrétně označenému dokumentu; naopak nerozhodný byl rozsah příloh, které k požadovanému dokumentu náležely. Podle krajského soudu se zde tedy měly plně uplatnit závěry rozsudku NSS ze dne 10. 10. 2024, čj. 1 As 128/2024 - 48.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podalo kasační stížnost krajské ředitelství policie.

2. Argumenty stran v kasačním řízení

[6] Ředitelství označuje napadený rozsudek za vnitřně rozporný. Soud v jednom bodu argumentace tvrdí, že rozhodnout podle informačního zákona je nutné, i pokud se tento zákon na řešenou žádost vůbec nevztahuje; v jiném bodu to však popírá. Ředitelství dále nesouhlasí s tím, že na věc plně dopadají závěry vyslovené v rozsudku 1 As 128/2024. Skutkový stav obou věcí totiž není totožný: v tehdejší případě bylo vyžadováno jen oznámení přestupku a jedna jeho příloha (tj. dvě konkrétní listiny), zatímco nyní je vyžadováno oznámení přestupku a neurčitý okruh dalších dokumentů, které tvoří jeho přílohu. Orgán policie přitom k oznámení přestupku přikládá veškeré materiály, které k věci shromáždil, tedy celý jím vedený spis. Informační zákon by neměl být vykládán tak, aby umožnil obcházet institut nahlížení do spisu. V dalším podání ředitelství informovalo NSS, že ve lhůtě stanovené krajským soudem o žalobcově žádosti rozhodlo a požadované informace mu v anonymizované podobě poskytlo; na své kasační stížnosti ředitelství trvalo.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jeho podání z prosince 2023 nebylo možné hodnotit jako žádost o nahlížení do spisu. Krajské ředitelství policie totiž v řešené věci nevedlo žádné řízení, a o nahlížení do spisu tedy ani nemohlo rozhodovat. Nadto NSS v minulosti potvrdil, že dovětek „včetně příloh“ nebrání informaci poskytnout (žalobce odkázal především na rozsudek ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 As 125/2013 - 50). Podobně jako v citované věci nebyl trestní spis považován za přílohu stížnosti pro porušení zákona, ani v případě oznámení přestupku žádný právní předpis nestanoví, že by jeho nedílnou přílohou byl celý spis. A i kdyby tomu tak bylo, ředitelství mohlo žalobci poskytnout alespoň samotné oznámení přestupku. Krajský soud tedy správně rozhodl, že ředitelství má posoudit žalobcovo podání jako žádost o informace a rozhodnout o něm v režimu informačního zákona.

3. Právní hodnocení

pokračování

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a některé další subjekty jsou povinny poskytovat informace. Tuto povinnost a související podrobnosti stanoví už čl. 17 Listiny základních práv a svobod – a v návaznosti na něj i informační zákon (zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Povinný subjekt žádost o informaci odloží, pokud žadatel ve lhůtě nedoplnil neúplnou žádost nebo pokud se požadované informace nevztahují k působnosti subjektu, jemuž byla žádost adresována [§ 14 odst. 5 písm. a) a c) informačního zákona]. Pokud povinný subjekt žádosti o poskytnutí informace, byť i jen zčásti, nevyhoví, ve lhůtě pro její vyřízení ji rozhodnutím odmítne; proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání, o kterém rozhodne nadřízený orgán (§ 15 odst. 1 a § 16 odst. 1 a 3 informačního zákona). Pokud povinný subjekt informaci (případně její část) neposkytne a rozhodnutí o odmítnutí žádosti nevydá, může si žadatel na jeho postup stěžovat; o stížnosti rozhoduje nadřízený orgán (§ 16a odst. 1 a 4 informačního zákona).

[10] Informační zákon se nevztahuje mimo jiné na poskytování informací, jejichž poskytování upravuje zvláštní zákon, a to zejména pokud jde o vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací (§ 2 odst. 3 informačního zákona). Pokud jde o nahlížení do správního spisu, upravuje poskytování informací ze správního spisu správní řád; úprava nahlížení do spisu ve správním řádu je tedy zvláštní úpravou ve vztahu k informačnímu zákonu (rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2004, čj. 5 A 158/2001-100, č. 204/2004 Sb. NSS; *ve věci se použil ještě starý správní řád, stejný závěr však NSS pravidelně opakuje i ve vztahu k tomu současnému – viz rozsudky citované v bodě [13]*). Do spisu mají právo nahlížet účastníci správního řízení a jejich zástupci či podpůrci; jiným osobám lze nahlížení do spisu umožnit, prokážou-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob, anebo veřejný zájem (§ 38 odst. 1 a 2 správního řádu).

[11] V nynější věci se žalobce u krajského ředitelství policie domáhal poskytnutí dokumentu čj. KRPU-101103-11/PŘ-2023-040041, včetně příloh, a to výslovně podle informačního zákona. Ředitelství žalobcovu žádost posoudilo – podle jejího obsahu – jako žádost o nahlížení do spisu podle správního řádu, a proto o ní nerozhodlo podle informačního zákona (jen žalobci zaslalo přípis, ve kterém vysvětlilo svůj postoj). Žalobce si na postup ředitelství bezvýsledně stěžoval, a následně podal žalobu na ochranu proti nečinnosti – usiloval o to, aby jeho podání bylo posouzeno jako žádost o poskytnutí informace a aby o něm bylo rozhodnuto podle informačního zákona. Krajský soud žalobě vyhověl.

[12] NSS už nyní uvádí, že se závěry krajského soudu souhlasí; nejprve však vysvětluje, proč rozsudek krajského soudu považuje – navzdory kasační námitce – za přezkoumatelný.

[13] Je totiž pravda, že krajský soud v jednom místě odůvodnění (v bodě 21) přisvědčil žalobci: rozhodnout podle informačního zákona je nutné i o žádostech, na které se tento zákon nevztahuje. O kousek dál (v bodě 23) však soud přisvědčil ředitelství: rozhodnout podle informačního zákona nelze o žádostech, na které se tento zákon nevztahuje. Poukázal přitom na rozsudky NSS, jejichž některé závěry se skutečně mohou jevit rozporné. NSS zde jen stručně shrnuje, že na otázku, zda je vždy třeba rozhodnout podle informačního zákona,

tedy i tehdy, pokud se na řešenou žádost tento zákon vůbec nevztahuje, v zásadě poskytl dvě odpovědi – ano a ne. Ke kladné odpovědi se NSS přiklonil například v těchto věcech:

- 2 As 44/2008 (rozsudek ze dne 26. 6. 2009): NSS souhlasil se zrušením rozhodnutí o stížnosti podle informačního zákona. Správní orgán, který o stížnosti rozhodoval, nepřikázal informaci poskytnout ani věc nepřevzal k věcnému posouzení, ač jedno z toho udělat měl. (Pro úplnost – rozšířený senát NSS později upřesnil, že vyřízení stížnosti podle informačního zákona není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a že proti nevydání rozhodnutí ve věci žádosti o informace je nutné se bránit nečinností žalobou; viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, čj. 5 As 18/2017 - 40, č. 3847/2019 Sb. NSS.)
- 7 As 124/2017 (rozsudek ze dne 12. 4. 2018): NSS souhlasil se zamítnutím žaloby proti rozhodnutí o odvolání vydanému podle informačního zákona. Správní orgán podle NSS postupoval správně, pokud žádost o poskytnutí informace, která svou podstatou byla žádostí o nahlížení do spisu, odmítl rozhodnutím podle § 15 informačního zákona. (Ve věci byla podána ústavní stížnost. Ústavní soud o ni rozhodl nálezem ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 38/18, neřešil však, zda správní orgán měl, či neměl postupovat podle informačního zákona.)
- 8 As 51/2019 (rozsudek ze dne 24. 9. 2020): závěry NSS byly stejné jako v předchozí věci.
- 1 As 204/2022 (rozsudek ze dne 24. 1. 2023): opět viz výše.

[14] K záporné odpovědi – tedy že o žádostech, na které se informační zákon nevztahuje, nelze rozhodovat podle tohoto zákona – se NSS přiklonil například v těchto věcech:

- 2 As 38/2007 (rozsudek ze dne 13. 8. 2008): NSS odmítl žalobu proti fiktivním rozhodnutím podle informačního zákona – o odmítnutí poskytnutí informace podle § 15 informačního zákona a o odvolání. Ve věci šlo o žádost o nahlížení do správního spisu, a proto nemohla existovat žádná fiktivní rozhodnutí podle informačního zákona.
- 7 As 18/2012 (rozsudek ze dne 13. 12. 2012): NSS souhlasil se zamítnutím žaloby na ochranu proti nečinnosti. Na řešenou žádost se nevztahoval informační zákon, proto ani nebylo možné správnímu orgánu uložit povinnost podle něj rozhodnout.
- 3 As 193/2014 (rozsudek ze dne 18. 1. 2017): závěry NSS byly stejné jako v předchozí věci.
- 10 As 118/2018 (rozsudek ze dne 28. 11. 2018, publikovaný pod č. 3849/2019 Sb. NSS): NSS ke kasační stížnosti žalované zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí o odvolání proti odmítnutí žádosti podle § 15 informačního zákona. Žalovaná totiž rozhodovala podle informačního zákona, ačkoli šlo o žádost o nahlížení do správního spisu.
- 10 As 413/2020 (rozsudek ze dne 18. 5. 2021): NSS ke kasační stížnosti žalobce zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů – jak rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 informačního zákona, tak rozhodnutí o odvolání. Správní orgány totiž rozhodovaly podle informačního zákona, ačkoli šlo o žádost o nahlížení do správního spisu.

[15] Na řešení nynější věci však právě popsaná nejednotnost judikatury nemá žádný vliv – to, že ji krajský soud zmínil, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku, a to, že ji NSS nyní zrekapituloval, neodůvodňuje postoupení věci rozšířenému senátu. Krajský soud

pokračování

vysvětlil (v bodech 20, 25 a 26), že se na žalobcovo podání informační zákon *vztahoval*; nebylo tedy třeba řešit, jak se má postupovat v situaci, kdy se na žádost informační zákon *nevztahuje*. Stejně tak NSS má za to, že krajské ředitelství policie bylo povinno o žalobcově žádosti rozhodnout, protože se na ni vztahoval informační zákon. NSS tedy při svém nynějším rozhodování nedospěl k právnímu názoru odlišnému od závěrů jeho předchozí judikatury (dosud se nestalo, že by podle NSS o žádosti, na kterou se vztahuje informační zákon, nebylo nutné podle tohoto zákona rozhodnout; takový právní názor by byl ostatně nelogický). Na otázku, zda pod informační zákon spadá ta která konkrétní žádost, pak judikatura neposkytuje všeobecně platnou odpověď, a snad ani nemůže: pro odpověď v konkrétní věci totiž není podstatný jen obsah požadovaných informací, ale záleží také na širších okolnostech podání žádosti (srov. 1 As 204/2022, bod 31).

[16] V nynější věci žalobce žádal o poskytnutí oznámení přestupku (dokumentu čj. KRPU-101103-11/PŘ-2023-040041), a to včetně všech jeho příloh. Přílohami požadovaného dokumentu konkrétně byly tyto listiny: záznam o přestupku ze systému Mosy, ověřovací list silničního rychloměru, záznam o školení jeho operátorů, výpis z registru vozidel k určitému vozidlu, výpis z registru řidičů k určité osobě, evidenční karta řidiče této osoby, úřední záznam, fotodokumentace k věci, oznámení o zaslání CD pořízeného videozáznamu (*NSS obsah příloh zjistil z podkladů předložených během kasačního řízení a uvádí ho s vědomím, že krajské ředitelství policie už žalobci poskytlo anonymizovanou verzi příloh*). Žalobcova žádost tedy byla do značné míry podobná žádosti, kterou se NSS zabýval ve věci 1 As 128/2024: tehdejší žalobce žádal o poskytnutí oznámení přestupku (přesně označeného) a úředního záznamu, který byl přílohou tohoto oznámení. NSS ve zmíněné věci dospěl k závěru, že na žádost se vztahoval informační zákon, protože žalobce požadoval konkrétní dokumenty; to, že fakticky tvořily celý správní spis, bylo podle NSS nahodilé (1 As 128/2024, bod 18).

[17] Odlišnost mezi oběma věcmi (tehdejší a nynější) lze spatřovat v tom, že zatímco tehdy žadatel chtěl oznámení přestupku a jednu jeho přílohu, nynější žadatel (žalobce) usiloval o oznámení přestupku a o všechny jeho přílohy. Otázkou je, zda je tato odlišnost natolik podstatná, aby z jedné žádosti dělala podání, na které se informační zákon ještě vztahuje, a z druhého podání takové, na které se informační zákon už nevztahuje. Podle NSS tomu tak není.

[18] Žalobce v této souvislosti odkázal na rozsudek ve věci 4 As 125/2013. V té šlo o poskytnutí stížnosti pro porušení zákona včetně všech příloh a řešenou otázkou bylo, zda přílohu stížnosti tvoří i celý trestní spis. NSS dospěl k závěru, že trestní spis není přílohou stížnosti, a proto nic nebrání tomu, aby byla stížnost poskytnuta včetně všech případných příloh. Z tohoto rozsudku tedy lze opravdu vyvodit to, co tvrdí žalobce – že se informační zákon vztahuje i na podání, která usilují o získání konkrétního dokumentu a neurčitého okruhu jeho příloh (není-li jednou z příloh celý spis). Konkrétní označení příloh NSS nevyžadoval ani v jiných věcech (viz například rozsudek ze dne 14. 8. 2014, čj. 10 As 59/2014 - 41, č. 3126/2014 Sb. NSS, body 1 a 54).

[19] Krajské ředitelství policie tvrdí, že na žádost o oznámení přestupku se informační zákon vztahuje jen tehdy, pokud jsou zároveň s ním žádány jen konkrétně označené přílohy. Jsou-li žádány všechny přílohy, informační zákon se prý na žádost nevztahuje,

protože jednou z příloh oznámení přestupku je také v podstatě celý správní spis. To ale není pravda.

[20] V nynější věci šlo o oznámení přestupku podle zákona o silničním provozu (č. 361/2000 Sb.). V takovém případě zákon od policie vyžaduje, aby učinila nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem; o zjištěných skutečnostech policie sepiše úřední záznam a přiloží ho k oznámení přestupku, které předá příslušnému orgánu [§ 74 odst. 1 písm. f) a odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich]. Policie tedy spolu s oznámením správnímu orgánu předává zajištěné důkazní prostředky a úřední záznam, který shrnuje jejich obsah (zjištěné skutečnosti). To však ještě nutně neznamená, že policie správnímu orgánu s oznámením předává celý správní spis (či jeho podstatnou část). Účelem povinnosti policie provést nezbytná šetření je totiž jen zjednodušit výchozí pozici správního orgánu, který přestupkové řízení vede a který rozhoduje o tom, zda byl, či nebyl spáchán přestupek, a kdo je za něj odpovědný (rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2015, čj. 2 As 89/2015 - 33, bod 11). Nadto pokud se informační zákon vztahuje na žádost o úřední záznam, který shrnuje policií zjištěné skutečnosti ve vztahu k přestupku podle silničního zákona (1 As 128/2024), není důvod, aby se nevztahoval také na listiny, jejichž obsah tento úřední záznam shrnuje. Samozřejmě osobní údaje, které se v těchto listinách případně nacházejí, s ohledem na jejich právní ochranu zpravidla poskytnout nelze.

[21] Na žalobcovo podání se tedy vztahoval informační zákon a krajské ředitelství policie bylo v době rozhodnutí krajského soudu nečinné, protože v zákonné lhůtě nerozhodlo o žalobcově žádosti podle informačního zákona. Krajský soud proto správně vyhověl žalobě na ochranu proti jeho nečinnosti.

[22] NSS ještě dodává, že závěr o použitelnosti informačního zákona by byl jiný, pokud by z podané žádosti či z dalších okolností vyplynulo, že žadatelovým záměrem bylo obejít právní úpravu nahlížení do správního spisu (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2024, čj. 9 As 64/2024 - 38, bod 13). Taková situace by mohla nastat třeba v případě, že by žadatel podal vícero souvisejících žádostí o informace, kterými by usiloval o jednotlivé listiny ze správního spisu (8 As 51/2019, bod 16; 1 As 204/2022, bod 31). Nic takového však v nynější věci zjištěno nebylo.

4. Závěr

[23] Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje se svými námitkami neuspělo. NSS proto jeho kasační stížnost zamítá. Neúspěšné ředitelství nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (vyhláška č. 177/1996 Sb., ve znění účinném před 1. 1. 2025)]. Za tento úkon náleží odměna ve výši 3 100 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 advokátního tarifu) a paušální částka 300 Kč jako náhrada hotových výdajů. Žalobcova zástupkyně je plátkyní DPH, soud proto zvýšil odměnu i o částku daně. Celkově je tedy ředitelství povinno uhradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši (3 100 + 300 + 714 =) 4 114 Kč.

pokračování

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

V Brně dne 21. března 2025

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu