ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Mgr. M. Š.**, proti žalovanému: **Policie České republiky, Správa hl. města Prahy (nyní Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy)**, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2006, č. j. PSP-139/OKS-ČJ-101-2006, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2010, č. j. 8 Ca 113/2006 – 111,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze. Tímto rozsudkem soud rozhodl o žalobě stěžovatele proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného tak, že toto rozhodnutí, jakož i rozhodnutí Obvodního ředitelství Policie ČR Praha II ze dne 24. 1. 2006, č. j. ORII-76/SKS-2006, v části výroků o nevyhovění stěžovatelově žádosti o poskytnutí informací obsažených na č. l. 25 spisu skupiny kontroly a stížností Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5, č. j. OR 5-43/SKS-ST-2003, zrušil a Obvodnímu ředitelství Policie ČR Praha II nařídil poskytnout stěžovateli informace obsažené na č. l. 25 stížnostního spisu, zatímco ve zbývající části žalobu zamítl. Soud rovněž rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Předmětným rozhodnutím žalovaného bylo podle § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen

„správní řád“), změněno rozhodnutí Policie ČR, Obvodního ředitelství Praha II ze dne 24. 1. 2006, č. j. ORII-76/SKS-2006, tak, že se žádosti stěžovatele o poskytnutí informace ze dne 30. 12. 2003 v části týkající se čísel listů 17 a 25 stížnostního spisu nevyhovuje. V případě listu č. 17, obsahujícího služební hodnocení ppor. Ing. M. K., nebylo vyhověno s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. 3. 2006 (dále též „zákon č. 106/1999 Sb.“), a pokud jde o list č. 25, obsahující kopii z knihy návštěv bývalého Obvodního ředitelství Police ČR Praha 5 v období od 10.30 hod. dne 13. 3. 2003 do 11.35 hod. dne 14. 3. 2003, nebylo vyhověno s odkazem na § 2 odst. 3 citovaného zákona a § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „zákon č. 101/2000 Sb.“).

Stěžovatel proti tomu v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, zmatečnost a vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Podstata stěžovatelova nesouhlasu s napadeným rozsudkem spočívá především v tom, jakým způsobem soud posoudil otázku, zda byly správní orgány povinny poskytnout mu informace obsažené na č. l. 17 předmětného stížnostního spisu, obsahujícím služební hodnocení výše jmenovaného policisty. Pochybení městského soudu spatřuje rovněž v tom, že soud postupoval podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Dále stěžovatel nesouhlasí se způsobem, jakým se soud vypořádal s jeho námitkou, že v dané věci rozhodovala vyloučená úřední osoba, a napadá rovněž výrok o nákladech řízení.

Stěžovatel uvádí, že městský soud při posouzení prvé z uvedených otázek vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 98/2008, jenž ale interpretoval nesprávně. Podle tohoto rozsudku služební hodnocení policisty zpravidla obsahuje osobní a citlivé údaje, a je proto vyloučeno z působnosti zákona č. 106/1999 Sb. Stěžovatel zdůrazňuje, že pokud NSS v citovaném judikátu uvedl, že služební hodnocení policisty takové údaje obsahuje zpravidla, neznamená to, že by je obsahovalo vždy. Podle jeho názoru mu měl povinný subjekt požadované informace poskytnout. Právo na informace je totiž jedním ze základních práv garantovaných ústavou i mezinárodními smlouvami, jejichž omezení je možné pouze na základě zákona, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Proto je třeba v každém konkrétním případě vážit, zda služební hodnocení policisty citlivé a osobní údaje ve smyslu § 4 písm. a) a b) zákona č. 101/2000 Sb. skutečně obsahuje, a zda je tedy jeho vyloučení z působnosti zákona č. 106/1999 Sb. nezbytným opatřením ve výše uvedeném smyslu, což ovšem městský soud neučinil. Záměrem stěžovatele ostatně nebylo získat informace o služebním hodnocení konkrétního policisty, nýbrž o způsobu vyřizování stížností; služební hodnocení však bylo součástí stížnostního spisu, a to patrně nikoliv bezdůvodně. Stěžovatel též podotýká, že policista jednající jako úřední osoba je osobou veřejně činnou a informace o jeho veřejném životě, mezi něž řadí i služební hodnocení, nelze zaměňovat s informacemi o jeho soukromí; v této souvislosti odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 453/03, IV. ÚS 23/05 a I. ÚS 517/10.

Stěžovatel dále uvádí, že pokud městský soud postupoval podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., jeho žalobě vyhověl ve vztahu k části požadovaných informací a povinnému subjektu uložil, aby mu tyto informace poskytl, aplikoval právní úpravu, která na věc z temporálního hlediska nedopadá. Předmětné ustanovení bylo do zákona č. 106/1999 Sb. vtěleno novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., a to s účinností od 23. 3. 2006. Podle čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 61/2006 Sb. platí, že pro vyřízení žádostí, které povinný subjekt obdržel přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí dosavadní právní předpisy. Stěžovatel žádost o informace podal dne 30. 12. 2003. Městský soud tedy v dané věci aplikoval nesprávné ustanovení.

Stěžovatel rovněž namítá, že podle § 16 odst. 4 věty druhé zákona č. 106/1999 Sb. postupuje soud tak, že zruší jak rozhodnutí o odvolání, tak i rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti, a povinnému subjektu nařídí poskytnout žadateli požadované informace, pouze tehdy, nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti. V daně věci však městský soud dospěl k závěru, že ohledně části požadovaných informací měla být žádost odmítnuta, z čehož stěžovatel dovozuje, že výše uvedená podmínka absence důvodů pro její odmítnutí splněna nebyla a citované ustanovení tak nemělo být aplikováno. Na podporu této argumentace odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 48/2009, v němž byl v obdobné věci vysloven shodný závěr.

Kromě toho se stěžovatel domnívá, že výrok II napadeného rozsudku, jímž městský soud nařídil Obvodnímu ředitelství Policie ČR Praha II, poskytnou stěžovateli informace obsažené na č. l. 25 předmětného stížnostního spisu, je nevykonatelný. Jakkoliv formulace tohoto výroku odpovídá dikci § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., soud jím ukládá povinnost povinnému subjektu, který ovšem nebyl účastníkem soudního řízení. Výkon rozhodnutí však lze vést pouze proti účastníku řízení a nikoliv vůči třetí osobě, která účastníkem daného řízení není a v rozhodnutí ani není označena nezbytnými identifikačními údaji. Stěžovatel je na základě shora uvedených důvodů přesvědčen, že řízení před městským soudem je v důsledku aplikace § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 zmatečné a je zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem soudu ohledně námitky, že ve věci rozhodovala vyloučená úřední osoba, respektive osoba, která byla podřízena vyloučenému vedoucímu skupiny kontroly a stížností npor. Bc. P. D.. Městský soud i v této otázce vycházel z rozsudku NSS sp. zn. 1 As 98/2008 a dospěl k závěru, že tomu tak ani v nynější věci nebylo. Stěžovatel ovšem zdůrazňuje, že se v tomto případě jednalo o obdobnou věc jiného účastníka, o níž bylo vedeno samostatné řízení pod jinou spisovou značkou. Stěžovatel tak namítá, že městský soud postupoval při posouzení této otázky nesprávně, neboť jeho věc posoudil na základě skutkových a právních závěrů učiněných v jiné věci. Napadený rozsudek proto považuje za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Konečně stěžovatel brojí též proti výroku III napadeného rozsudku, jímž soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Nesprávné rozhodnutí soudu o nákladech řízení souvisí s aplikací § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Pokud by totiž městský soud na věc aplikoval relevantní ustanovení, žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, měl by stěžovatel právo na

náhradu nákladů řízení. Městský soud měl při rozhodování o nákladech zohlednit skutečnost, že měl stěžovatel úspěch v meritu věci, tedy v tom, že bylo napadené rozhodnutí žalovaného nezákonné, a to bez ohledu na rozsah této nezákonnosti. S odkazem na nálezy ÚS sp. zn. III. ÚS 170/99 a I. ÚS 257/05 stěžovatel zdůrazňuje, že při rozhodování o nákladech řízení nelze vycházet pouze z toho, jak bylo o konkrétním návrhu rozhodnuto, ale je naopak nutné posoudit otázku, zda měl žalobce ve věci úspěch, v širších souvislostech. Stěžovatel se domnívá, že nesprávným rozhodnutím soudu o nákladech řízení bylo dotčeno jeho právo na soudní ochranu; v této souvislosti odkazuje na nález ÚS sp. zn. II. ÚS 3280/09.

Ze všech těchto důvodů navrhuje stěžovatel napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se k podané kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatel má vysokoškolské právnické vzdělání a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná.

Nejvyšší správní soud nicméně vážil, zda kasační stížnost není nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť jí je napadeno rozhodnutí městského soudu, jímž tento rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno. Výjimkou z této výluky je situace, kdy je kasační stížností namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, což zde namítáno není. Přesto však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je kasační stížnost přípustná. Ve svém předchozím zrušujícím rozsudku ze dne 14. 7. 2009, č. j. 2 As 72/2008 - 94, se totiž zdejší soud věcně zabýval pouze otázkou, zda v dané věci došlo k vydání fiktivního negativního rozhodnutí, zatímco ostatními otázkami, k nimž směřují stěžovatelovy námitky v jeho nynější kasační stížnosti, se věcně nezabýval, neboť ani městský soud ve svém předcházejícím zamítavém rozsudku nepodrobil shodné žalobní námitky věcnému přezkumu. Smyslem výluky podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je pouze to, aby se Nejvyšší správní soud opakovaně nezabýval věcí, v níž již vyslovil právní názor, který byl pro městský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. závazný; taková situace však v tomto případě nenastala.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatel především namítá nezákonnost odepření poskytnutí informace na č. l. 17 stížnostního spisu, na němž se nachází služební hodnocení ppor. Ing. M. K. Městský soud při posouzení dané věci vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, č. j. 1 As 98/2008 - 148, publikovaného pod č. 1944/2009 Sb. NSS (veškerá zde citovaná judikatura NSS je dostupná rovněž na www.nssoud.cz). Soud tedy převzal argumentaci z rozsudku NSS vydaného v jiné věci; nelze však přehlédnout, že se v tomto případě žadatel domáhal rovněž poskytnutí informace o obsahu spisu skupiny kontroly a stížností Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5, č. j. OR 5-43/SKS-ST-2003. V obou případech pak stěžovatelé, přestože se jednalo o dvě různé fyzické osoby, uplatnili v odvolání,

v žalobě i v kasační stížnosti shodné důvody a argumenty a namítali tedy mimo jiné též nezákonnost odepření poskytnutí informace na č. l. 17 předmětného stížnostního spisu.

Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 98/2008 nejprve konstatoval, že podle § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. v rozhodném znění se tento zákon nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu, kterým je mimo jiné i zákon č. 101/2000 Sb. Podle § 4 písm. a) tohoto zákona se osobním údajem rozumí jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu. Současně zdejší soud zaujal rozšiřující výklad pojmu „osobní údaj“ a jako test stanovil možnost určitou osobu nějakým způsobem kontaktovat; k tomu odkázal na svůj rozsudek ze dne 12. 2. 2009, č. j. 9 As 34/2008 – 68. Podle § 4 písm. b) téhož zákona je citlivým údajem osobní údaj vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin, zdravotním stavu a sexuálním životě subjektu údajů a jakýkoliv biometrický nebo genetický údaj subjektu údajů.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále uvedl, že z vyhlášky č. 287/2002 Sb., která byla účinná v době tvorby posuzovaného služebního hodnocení policisty ppor. Ing. M. K., plyne, že služební hodnocení obsahuje (samozřejmě kromě nutných identifikačních údajů hodnoceného policisty a služebního zařazení) mimo jiné informace o uplatňování dosaženého vzdělání policisty a dalších kvalifikačních předpokladů pro výkon funkce, popřípadě dalších požadavků pro řádný výkon služby, speciálních znalostí v praxi a jejich rozšiřování nebo zvyšování v souladu s potřebami výkonu služby, informace o úrovni praktických zkušeností a speciálních schopností, popřípadě zručností, o dodržování služební kázně a projevech morálně volních vlastností při plnění služebních úkolů, způsobilosti seznamovat se s utajovanými informacemi a schopnosti zabezpečovat jejich ochranu, či informace o zdravotní, duševní a fyzické způsobilosti policisty pro výkon funkce.

Na základě těchto skutečností zdejší soud konstatoval, že služební hodnocení zpravidla obsahuje osobní a citlivé údaje ve smyslu § 4 písm. a) a b) zákona č. 101/2000 Sb., a je proto vyloučeno z působnosti zákona č. 106/1999 Sb. Soud rovněž neopomněl zvážit, zda odepření poskytnutí této informace je v souladu s principem restriktivního výkladu výjimek obsažených v zákoně č. 106/1999 Sb., a zda je tedy ústavně konformní. Vyšel přitom z názoru Ústavního soudu uvedeného v usnesení ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02 (zde citovaná judikatura Ústavního soudu je dostupná rovněž na http://nalus.usoud.cz), a dospěl k závěru, že předpoklady omezení práva na informace v případě služebního hodnocení policisty jsou splněny.

Stěžovatel se však domnívá, že pokud Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku výslovně uvedl, že služební hodnocení zpravidla obsahuje osobní a citlivé údaje, neznamená to, že by je obsahovalo vždy, pročež by měl povinný subjekt v každém konkrétním případě zkoumat, zda jsou takové údaje ve služebním hodnocení skutečně obsaženy; jelikož tak v tomto případě neučinil, nebyl oprávněn stěžovateli poskytnutí této

informace odepřít. S tímto názorem stěžovatele se však nelze ztotožnit. Především je třeba zdůraznit, že se zdejší soud ve výše citovaném rozsudku vyslovil právě v tom smyslu, že služební hodnocení bude vždy již ze své povahy vyloučeno z působnosti zákona č. 106/1999 Sb. Obsah služebního hodnocení totiž není věcí libovůle konkrétní služební osoby, která jej vypracovává, ale je, respektive v době tvorby posuzovaného služebního hodnocení byl, stanoven vyhláškou č. 287/2002 Sb. Podle této vyhlášky byly obsahem služebního hodnocení výše uvedené poznatky o hodnoceném policistovi, které je nepochybně možné považovat za osobní a citlivé údaje. Nad to je třeba zdůraznit, že jak Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 1 As 98/2008, tak i městský soud v nyní projednávané věci shodně uvedly, že předmětné služební hodnocení takové údaje skutečně obsahuje.

Podle názoru zdejšího soudu není výše uvedený závěr v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, na kterou stěžovatel odkazuje v kasační stížnosti a jejím doplnění. Z nálezů ÚS zmíněných stěžovatelem lze abstrahovat obecný závěr, že informace o profesionální sféře osob působících ve veřejném životě náleží do sféry veřejné, neboť mohou souviset s realizací veřejné moci, přičemž platí, že je-li informace součástí veřejné sféry, dopadá na ni základní právo na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci nikterak nezpochybňuje závěry plynoucí z judikatury Ústavního soudu ani stěžovatelovo právo na informace dle čl. 17 Listiny, nicméně s ohledem na obsah služebního hodnocení policisty obecně, i v tomto konkrétním případě, setrvává na závěru o jeho vyloučení z působnosti zákona č. 106/1999 Sb., vysloveném již v rozsudku sp. zn. 1 As 98/2008, neboť se jedná o opatření nezbytné z důvodu ochrany práv a svobod druhých – tedy práva hodnoceného policisty na ochranu soukromého života, které v tomto případě musí převládnout nad stěžovatelem prosazovaným právem na informace. Z těchto důvodů považuje zdejší soud tuto kasační námitku za nedůvodnou.

Stěžovatel dále namítá, že § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. nemohl být v dané věci použit s ohledem na přechodná ustanovení zákona č. 61/2006 Sb. Podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. platí, že: „[p]*ři soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout*“. Článek II odst. 1 zákona č. 61/2006 Sb. stanoví následující: „*pro vyřízení žádostí, které povinný subjekt obdržel přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí dosavadní právní předpisy*“.

Nejvyšší správní soud se výkladem shora citovaného přechodného ustanovení již opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 20. 7. 2010, č. j. 8 As 35/2009 – 103, dovodil, že byla-li podána žádost o informace před účinností zákona č. 61/2006 Sb., je třeba postupovat podle dosavadních předpisů nejen při vyřízení žádosti v prvním stupni, ale i v řízení odvolacím. Otázkou, zda je nutno uvedené přechodné ustanovení vztáhnout i na přezkumné soudní řízení, se zdejší soud podrobně zabýval především v rozsudku ze dne 13. 4. 2011, č. j. 1 As 95/2010 – 240. V tomto rozhodnutí bylo řečeno, že samotný text čl. II odst. 1 zákona č. 61/2006 Sb. nedává na tuto otázku jednoznačnou odpověď, a při objasnění smyslu a účelu tohoto ustanovení je proto nutné vycházet jednak z důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 Sb., jednak z legislativní historie samotného § 16 odst. 4

zákona č. 106/1999 Sb. V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. je k přechodným ustanovením uvedeno, že „*z důvodu právní jistoty žadatele o informaci a s ohledem na rozsah navrhovaných změn se navrhuje dokončovat již započaté procesy v režimu stávajícího zákona*“ (dostupná jako sněmovní tisk 991/0, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, www.psp.cz). Důvodová zpráva tedy nasvědčuje spíše výkladu, že přechodné ustanovení míří pouze na správní řízení – tj. procesy v režimu stávajícího zákona – a nikoliv na řízení soudní.

Nejvyšší správní soud dále v citovaném rozsudku sp. zn. 1 As 95/2010 odkázal na závěry vyslovené v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73, publikovaném pod č. 1469/2008 Sb. NSS: „*Existence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma, která je (legislativně málo šťastně) nepřímou novelou soudního řádu správního, a kterou je nutno použít v souladu se zásadou lex specialis namísto obecné úpravy soudního řádu správního, zavádí apelační prvek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní. Z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze zejména požadavek výlučně kasačního principu nijak dovodit. Ústavněprávní výbor Senátu namítl nekoncepčnost řešení při projednávání návrhu novely, a Senát proto navrhl Poslanecké sněmovně vypustit z návrhu zákona ustanovení § 16 odst. 4. Poslanecká sněmovna návrh neakceptovala a zákon schválila v původní podobě.*[1] *V současné době analyzované ustanovení tvoří platnou součást českého právního řádu; jako výjimku z obecně kasačního způsobu rozhodování správních soudů je však třeba vykládat jej restriktivně. Jednota a vnitřní nerozpornost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím nynější ustanovení § 16 odst. 4 neobsahoval. Bylo do návrhu zařazeno teprve v rámci pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně. Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním.*[2]“

Nejvyšší správní soud proto v rozsudku sp. zn. 1 As 95/2010 konstatoval: „*Z citované charakteristiky právní úpravy plynou pro projednávanou věc dva zásadní závěry. Za prvé z legislativně technického hlediska se jedná o nepřímou novelu soudního řádu správního, která by měla být správně obsažena právě v soudním řádu správním. Vztahovat přechodné ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 61/2006 Sb. na § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. se z tohoto hlediska jeví jako nevhodné. Za druhé smyslem této úpravy bylo urychlit řízení o poskytování informací a zabránit špatné praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním. Z toho pohledu nemohlo být úmyslem zákonodárce podrobit nové úpravě soudního přezkumu až rozhodnutí vydaná na základě žádostí o informace*

---

[1] *250. usnesení Senátu ze schůze dne 30. 11. 2005 (Parlament České republiky, Senát, 2005, senátní tisk 161, www.senat.cz). Čtení návrhu zákona po vrácení Senátem (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2005 - IV. volební období, sněmovní tisk 991, www.psp.cz).*

[2] *Projednání návrhu zákona Senátem (Parlament České republiky, Senát, 2005, senátní tisk 161, www.senat.cz).*

podaných po dni účinnosti zákona č. 61/2006 Sb.“ Na základě těchto argumentů zdejší soud uzavřel, že přechodné ustanovení článku II odst. 1 zákona č. 61/2006 Sb. se vztahuje pouze na správní řízení. Správní soudy však postupují ode dne účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb., a to i ve věcech, v nichž byla žádost o informace podána přede dnem účinnosti zákona č. 61/2006 Sb.

V nyní projednávané věci podal stěžovatel žádost o informace dne 30. 12. 2003. Žalovaný rozhodl o odvolání stěžovatele proti prvostupňovému rozhodnutí o nevyhovění jeho žádosti dne 17. 2. 2006 a stěžovatel jeho rozhodnutí napadl žalobou, která byla Městskému soudu v Praze doručena dne 25. 4. 2006. Je tedy zřejmé, že v dané věci došlo k podání žaloby a zahájení řízení před správním soudem až po nabytí účinnosti zákona č. 61/2006 Sb.

Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožnil s argumentací stěžovatele podpořenou rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2010, č. j. 44 Ca 48/2009 - 102, že v projednávaném případě nebyla naplněna hypotéza § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Ve znění zákona č. 61/2006 Sb. Text tohoto ustanovení sice hovoří o tom, že nesmí existovat žádné důvody pro odmítnutí žádosti, aby soud mohl rozhodnutí povinného subjektu a odvolacího orgánu zrušit a nařídit poskytnutí informace. Výklad zastávaný stěžovatelem by však v některých případech vedl k popření smyslu a účelu tohoto ustanovení. Takovým případem je právě situace, kdy žadatel žádá jednou žádostí o více informací. Pokud by povinný subjekt odmítl veškeré (nebo některé) informace poskytnout a toto rozhodnutí by potvrdil i odvolací orgán, mohl by se žadatel obrátit na soud. Ten pak může zjistit, že důvody pro odmítnutí některých informací jsou dány, zatímco u jiných informací by žádný důvod pro jejich odmítnutí neexistoval. V takovém případě by byl výklad, že podmínkou pro zásah soudu je neexistence důvodů pro odmítnutí ve vztahu k celé žádosti, jíž se žádá o více informací, v rozporu se smyslem a účelem tohoto ustanovení, jímž je zajištění účinné soudní ochrany a urychlení procesu poskytnutí požadované informace.

Jestliže se žádost o informace skládala z více dílčích informací, které jsou od sebe oddělitelné, nebrání § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. soudu, aby důvody pro odmítnutí posuzoval u každé této dílčí informace zvlášť. Citovaná úprava rovněž soudu nebrání, aby zrušil rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti ve smyslu § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. i částečně, nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí jen některé z více požadovaných informací. Současně povinnému subjektu nařídí tuto informaci poskytnout. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tento postup v souladu se záměrem zákonodárce, neboť žadatel bude mít po rozhodnutí soudu jasno, na které z požadovaných informací má nárok, a současně bude mít k dispozici exekuční titul ve formě rozsudku soudu přikazujícím povinnému subjektu poskytnout informace, jejichž poskytnutí odmítal. Zabrání se tak řetězení dalších správních a soudních řízení ve věci.

V projednávaném případě se stěžovatel u městského soudu bránil rozhodnutí žalovaného, jímž nebylo vyhověno jeho žádosti o poskytnutí informací ve vztahu k listům 17 a 25 stížnostního spisu. Je nepochybné, že se jedná o dvě od sebe oddělitelné informace a že důvody pro jejich odmítnutí lze (a dokonce je nezbytně nutné) posuzovat samostatně.

Městský soud v souladu s dříve vysloveným názorem Nejvyššího správního soudu uzavřel, že neexistují žádné důvody pro odmítnutí žádosti ve vztahu k č. l. 25 stížnostního spisu, naopak informaci na č. l. 17 stížnostního spisu poskytnout nelze. Městský soud proto postupoval správně, pokud rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí žalovaného částečně zrušil v rozsahu, jímž tyto orgány nevyhověly žádosti stěžovatele o poskytnutí informace obsažené na č. l. 25 stížnostního spisu.

Konečně se nelze ztotožnit ani s názorem stěžovatele, že by v důsledku shora uvedeného postupu městského soudu byl výrok II. napadeného rozsudku nevykonatelný, neboť je jím ukládána povinnost povinnému subjektu, který však nebyl účastníkem tohoto soudního řízení a jenž ostatně není v předmětném výroku dostatečně specifikován. Městský soud postupoval v souladu s § 16 odst. 4 zákona č 106/1999 Sb., jenž umožňuje povinnému subjektu uložit, aby žadateli požadované informace poskytl. Nelze mít tedy za to, že by rozhodnutí soudu vydané plně v souladu se zákonem nebylo vykonatelné. Vzhledem k tomu, že v České republice existuje pouze jediné Obvodní ředitelství Policie ČR Praha II, nevyvstává v dané věci žádná pochybnost o tom, koho městský soud svým rozhodnutím zavázal.

Stěžovatel brojí i proti způsobu, jakým se městský soud vypořádal s jeho žalobní námitkou, že v dané věci rozhodovala vyloučená úřední osoba. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud v této otázce převzal argumentaci z rozsudku NSS sp. zn. 1 As 98/2008. Jak bylo ale výše uvedeno, v citovaném rozsudku se soud zabýval věcí jiného žadatele, jež se však týkala téhož stížnostního spisu, k němuž směřovala žádost stěžovatele v nyní projednávané věci. Předmětem posouzení soudu v nynější věci byl proto totožný skutkový i právní stav jako v případě, na nějž v rozsudku odkázal. Nejednalo se přitom o pouhý obecný odkaz, ale soud se v rozsudku podrobně zabýval časovou sousledností jednotlivých skutečností významných pro posouzení předmětné námitky a dospěl k závěru o její nedůvodnosti. Skutečnost, že odůvodnění formuloval shodně s rozsudkem sp. zn. 1 As 98/2008, nepůsobí nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Ani tuto námitku tedy zdejší soud nepovažuje za důvodnou.

Poslední stížní námitka směřuje do výroku o nákladech řízení před městským soudem. Svou argumentaci v této otázce stavěl stěžovatel na nesprávné aplikaci § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Nejvyšší správní soud však tento postup městského soudu aproboval. K nesprávné aplikaci citovaného ustanovení tedy nedošlo, a proto není možné z tohoto důvodu zpochybnit výrok o náhradě nákladů řízení.

Namítá-li stěžovatel, že městský soud nevzal v potaz, že stěžovatel uspěl v meritu věci, neboť rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně byla nezákonná, není možné mu přisvědčit. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vycházejí soudy ve správním soudnictví z obecné zásady procesní úspěšnosti ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, jímž nebylo vyhověno jeho žádosti o poskytnutí informací ve vztahu k listům 17 a 25 stížnostního spisu. Městský soud v souladu s aplikovatelnou právní úpravou shledal, že ve vztahu k jedné z těchto informací bylo rozhodnutí žalovaného nezákonné, avšak ve vztahu k druhé nikoliv, a proto jej zrušil pouze z části. Z hlediska procesní úspěšnosti byl tedy stěžovatel úspěšný z jedné poloviny, a žalovaný taktéž z jedné poloviny. Za takového stavu není možné přiznat jedné straně

sporu právo na náhradu nákladů řízení vůči straně druhé a městský soud proto správně rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a každý si musí nést své náklady sám.

Tato úvaha není zpochybněna ani nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2000, sp. zn. III. ÚS 170/99. V této věci obecné soudy vyhověly návrhu navrhovatele a určily, že „není podvodník a mafián“ avšak současně nevyhověly jeho návrhu na zaplacení částky 100 000 Kč jako náhrady nemajetkové újmy. Jelikož podle jejich názoru žádný z účastníků neměl výrazný úspěch či neúspěch v řízení, nepřiznaly nikomu náhradu nákladů řízení. Ústavní soud tento přístup podrobil kritice, neboť „[s]*oud nemůže v takových případech postupovat mechanicky, ale musí věcně posoudit, co je v dané věci hlavní a co doprovodné. Navrhovatel měl úspěch v hlavní otázce, tj. v tom, že bylo zasaženo nepřípustným způsobem do jeho osobních práv. Nepřiznání požadované náhrady nemajetkové újmy bylo dáno úvahou soudu (§ 136 o. s. ř.), takže i když měl žalobce formálně úspěch jen částečný, přichází v tomto případě v úvahu plná náhrada nákladů řízení ve smyslu ustanovení § 142 odst. 3 o. s. ř.*“ Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze závěry Ústavního soudu v projednávaném případě použít (obdobně ve vztahu k nálezu ze dne 20. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 257/05): stěžovatel se domáhal zrušení celého rozhodnutí žalovaného, avšak bylo mu vyhověno jen v části. Nelze přitom tvrdit, že tím, že část rozhodnutí žalovaného byla nezákonná, měl stěžovatel úspěch v hlavní otázce.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že městský soud výrok o nákladech řízení opřel nikoliv o § 60 s. ř. s., nýbrž o § 142 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, a § 64 s. ř. s. Městský soud tak použil nesprávné ustanovení, jehož aplikace však z věcného hlediska vedla k témuž výsledku, jako v případě postupu podle § 60 s. ř. s., tedy k nepřiznání náhrady nákladů řízení žádnému z účastníků. Zdejší soud v tomto smyslu odkazuje na rozsudek svého rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87, podle nějž „[p]*oužil-li krajský soud při řešení rozhodné právní otázky nesprávný právní předpis, bude tedy nutno zásadně jeho rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti zrušit. Výjimkou z tohoto pravidla budou situace, kdy půjde o takovou skutkovou či právní otázku, u níž bude moci kasační instance bez rozsáhlejšího doplňování řízení s jistotou usoudit, že použití nesprávného právního předpisu při jejím posouzení nemohlo mít ze žádných hledisek, která mohou být pro dotčené osoby či orgány významná, vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, a u níž bude možno rozumně předpokládat, že ani v budoucnu samotný fakt použití nesprávného právního předpisu nebude mít pro tyto osoby resp. orgány nepříznivé právní důsledky.*“ Nejvyšší správní soud v projednávaném případě neshledal, že by jiné právní posouzení mělo vliv na zákonnost rozhodnutí o nákladech řízení a že by takové nesprávné právní posouzení vyvolávalo v budoucnu pro účastníky řízení nepříznivé právní důsledky.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud správně posoudil rozhodné právní otázky, jeho rozsudek není nepřezkoumatelný a řízení netrpí zmatečností ani jinou vadou, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stížní námitky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

Na základě všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.

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

V Brně dne 16. června 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu