

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Ing. J. S.,** proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2016, č. j. MV-145718-3/KM-2016, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2017, č. j. 8 A 26/2017 – 33,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2017, č. j. 8 A 26/2017 - 33, **se zrušuje** a žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2016, č. j. MV-145718-3/KM-2016, **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

IV. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč za řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Odůvodnění:

[1] Včasně podanou kasační stížností brojí žalovaný, jakožto stěžovatel, proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž bylo zrušeno jeho shora označené rozhodnutí (dále jen „rozhodnutí stěžovatele“).

[2] Stěžovatel svým rozhodnutím podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v rozhodném znění (dále jen „informační zákon"), potvrdil postup Policie České republiky, Obvodního ředitelství policie Praha II (dále jen „povinný subjekt"), v rámci vyřizování žádosti žalobkyně o poskytnutí informace (zaslání kopie celého spisu č. j. KRPA-295809-6/TČ-2016-001293), spočívající ve vyhodnocení této žádosti jakožto žádosti o nahlédnutí do trestního spisu dle § 65 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v rozhodném znění (dále jen „trestní řád"), a postoupení této žádosti „službě kriminální policie a vyšetřování, odboru hospodářské kriminality" při povinném subjektu.

[3] Povinný subjekt žalobkyni o svém výše popsaném postupu zpravil písemným vyrozuměním ze dne 27. 9. 2016, č. j. KRPA-391748-2/ČJ-2016-001257, v němž uvedl, že byť byla žádost žalobkyně koncipována jako žádost ve smyslu informačního zákona, byla dle svého obsahu a současné judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudku ze dne 1. 12. 2010, č. j. 1 A 44/2010 – 103, vyhodnocena jako žádost o nahlédnutí do trestního spisu a pořízení jeho kopie ve smyslu § 65 trestního řádu.

[4] Stěžovatel ve svém rozhodnutí především konstatoval, že povinný subjekt na žádost o poskytnutí informace odpověděl, a že stěžovatel sám není oprávněn zasahovat do trestního řízení ani posuzovat postup policejních orgánů. Dále odkázal na § 2 odst. 3 informačního zákona, dle kterého se tento zákon nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování. Z tohoto ustanovení má vyplývat úmysl zákonodárce vyhnout se duplicitní právní úpravě poskytování informací. Žalobkyně tím, že ve své žádosti požadovala zaslání kopie spisu, požádala fakticky o nahlédnutí do konkrétního spisu, tj. o jeho fyzické zpřístupnění s možností pořízení fotokopií spisů či jejich částí. Nahlížení do trestního spisu je upraveno § 65 trestního řádu, přičemž tuto úpravu je třeba považovat za speciální k informačnímu zákonu ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona, čemuž přisvědčuje i ustálená judikatura správních soudů (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2009, č. j. 6 As 18/2009 - 63, ze dne 1. 12. 2010, č. j. 1 As 44/2010 – 103, či ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 Ans 18/2012 – 23, resp. rozsudek městského soudu ze dne 17. 10. 2012, č. j. 7 A 89/2010 – 42). Žalobkyně svojí žádostí směřovala k získání informace, jež svým rozsahem odpovídá nahlédnutí do spisu - požadovala totiž zaslání kompletní kopie spisového materiálu. Bylo tudíž namístě považovat takovou žádost za žádost o nahlédnutí do spisu, byť by jeho provádění proběhlo distančním způsobem, a nebylo proto nutné postupovat podle informačního zákona. Skutečnost, že se podání posuzuje podle jeho skutečného obsahu, je nejen zásadou správního práva, ale prostupuje celým právním řádem.

[5] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku předně uvedl, že trestní spis, poskytnutí jehož kopie bylo předmětem žádosti žalobkyně, byl uložen *ad acta*. Pokud jde o vztah § 2 odst. 3 informačního zákona k § 65 trestního řádu, vycházel městský soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, č. j. 1 As 44/2010 – 103, z něhož obsáhle citoval (především odst. 23 a 24). Dále podotkl, že tímto rozsudkem argumentovali povinný subjekt i žalovaný, nicméně jeho závěry nesprávně vyložili. Přestože existuje speciální úprava pro nahlížení do spisu v trestních věcech, není vyloučeno, aby se kdokoliv domáhal poskytnutí informací z trestního řízení žádostí podle informačního zákona a aby postupem právě podle tohoto zákona byla jeho žádost vyřízena

(ať již kladně, nebo případně záporně). To ostatně nepřímo plyne i z § 11 odst. 6 informačního zákona, který s poskytováním informací z trestního řízení výslovně počítá. Trestní řád, resp. jeho § 65, tudíž není jedinou normou, která poskytování informací z trestního řízení upravuje. Záleží v podstatě jen na žadateli, jakou normu a jaký postup si zvolí. Tento jeho výběr pak musí příslušný orgán respektovat a žádost vyřídit podle toho právního předpisu, jehož se žadatel dovolával, přičemž je na jeho uvážení posoudit, zda žádosti lze vůbec vyhovět. Povinný subjekt tedy pochybil, jestliže žádost žalobkyně vyřídil postupem podle trestního řádu, namísto aby tak učinil postupem podle informačního zákona.

[6] Ke stěžovatelově argumentaci ohledně nutnosti posuzování podání podle jeho obsahu městský soud podotknul, že tato se uplatní spíše tehdy, pokud konkrétní podání nebylo vůbec označeno, případně pokud obsah podání vůbec nekoresponduje s jeho označením. O takový případ však v posuzované věci nešlo. Žádost žalobkyně byla po formální i obsahové stránce nepochybně žádostí o informace podle informačního zákona, a nebyl zde proto žádný důvod pro její vyhodnocení jako žádosti o nahlížení do spisu podle trestního řádu. Postup povinného subjektu vykazuje znaky svévole a žalobkyně jím byla zkrácena na svých právech. V totožném duchu pochybil i žalovaný, když v rámci rozhodování o stížnosti žalobkyně zmíněný postup povinného subjektu aproboval.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Namítá tedy nezákonnost napadeného rozsudku, spočívající nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení.

[8] Ustanovení § 65 trestního řádu je třeba, s ohledem na jeho komplexnost, považovat za speciální ustanovení k informačnímu zákonu, což potvrzuje ustálená judikatura správních soudů. Městským soudem byly nesprávně interpretovány důsledky aplikace § 65 a § 59 odst. 1 trestního řádu a informačního zákona, s důrazem na jeho § 2 odst. 3. Zásadu posuzování podání podle jeho obsahu nelze zužovat pouze na situace, kdy vůle účastníka podřadit svůj úkon pod konkrétní právní institut zcela absentuje, nebo je označení úkonu ve zcela nezpochybnitelném rozporu s jeho obsahem. Smyslem předmětné zásady, a tedy i normy uvedené v § 59 odst. 1 trestního řádu, je dát v souladu s principem veřejné správy jakožto služby veřejnosti, procesnímu úkonu takovou formu, podle níž bude věc možno vyřídit způsobem co nejméně zatěžujícím všechny zúčastněné jak po časové tak po materiální stránce.

[9] Požadavek poskytnutí kopie spisu je fakticky požadavkem na nahlédnutí do spisu, neboť institut nahlédnutí není ve svém důsledku ničím jiným, než žádostí o informace ze všech dokumentů, které se ve spise nacházejí, a to způsobem, který je nyní explicitně vyjádřen v § 4a odst. 2 písm. b) informačního zákona. Dle odstavce třetího tohoto ustanovení pak platí, že pokud by požadovaný způsob poskytnutí podle odstavce druhého nebyl možný nebo by pro povinný subjekt představoval nepřiměřenou zátěž, vyhoví povinný subjekt žádosti tím, že poskytne informaci jiným způsobem, umožňujícím její účinné využití žadatelem, což v případě rozsáhlých analogových spisů nebude zpravidla možné realizovat jinou formou, než nahlédnutím do požadovaných dokumentů. V tomto smyslu se správní soudy vyslovily již dříve, např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, č. j. 1 As 44/2010 – 103, či ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 Ans 18/2012 – 23,

resp. rozsudku městského soudu ze dne 17. 10. 2012, č. j. 7 A 89/2010 – 42. S právem nahlížet do spisu je spojeno též právo pořizovat si kopie spisu nebo jeho částí. Není přitom nikterak vyloučeno, aby bylo nahlížení, resp. pořizování kopií spisu, prováděno distančním způsobem. Pokud by měl být aprobován sporovaný právní názor městského soudu, stala by se zbytečnými zákonná ustanovení upravující nahlížení do spisu, neboť veškeré úkony by měly být realizovány podle informačního zákona. To ovšem jistě nemohlo být úmyslem zákonodárce. Stěžovatel je proto toho názoru, že městský soud pochybil při právním hodnocení okolností daného případu, když nerespektoval výluku danou § 2 odst. 3 informačního zákona a konstatoval, že i na požadavek kopie celého spisu se vztahuje informační zákon, a dále také chyboval ve skutkovém hodnocení provedených důkazů, kdy žádost žalobkyně považoval dle jejího označení za žádost podanou podle informačního zákona, ačkoli tato je dle svého obsahu žádostí o nahlédnutí do spisu ve smyslu § 65 trestního řádu.

[10] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že zásada posuzování podání podle jeho obsahu má být vnímána jako zásada cílená *in favorem* podatele. Postup, kdy správní úřad podání, jež po formální stránce vykazuje všechny znaky žádosti o informace, rekvalifikuje na žádost jiného druhu, kterou následně zamítne, vykazuje skutečně znaky svévole, jak naznal již městský soud v napadeném rozsudku. Nemá totiž představovat možnost pro správní orgán, jak žádosti nevyhovět. Žalobkyně měla evidentně v úmyslu koncipovat svou žádost jako žádost o poskytnutí informací dle informačního zákona, naopak se neucházela o možnost nahlédnout do trestního spisu. Kasační stížnost tudíž považuje za nedůvodnou.

[11] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 5 As 18/2017 – 15, byla předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu sporná otázka „*zda rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona je rozhodnutím, proti němuž se lze bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., anebo v případě negativního vyřízení této stížnosti je třeba podat nečinnostní žalobu dle § 79 a násl. s. ř. s. První a čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu dospěly ke zcela opačným závěrům.* (...) *Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu týkající se sporné právní otázky, zda rozhodnutí o stížnosti podle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy není jednotná a zároveň se hodlá pátý senát odchýlit od právního názoru vyjádřeného ve výše uvedených rozsudcích zdejšího soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 – 52, a ze dne 14. 4. 2016, č. j. 1 As 39/2016 - 35.*“ Nejvyšší správní soud proto řízení o této kasační stížnosti usnesením ze dne 10. 1. 2018, č. j. 2 As 254/2017 – 28, přerušil za účelem vyčkání rozhodnutí rozšířeného senátu, kterým bude určeno, který žalobní typ ve smyslu hlavy druhé části třetí soudního má žalobce využít tehdy, uplatnil-li bezvýsledně stížnost dle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona.

[14] Rozšířený senát následně ve svém usnesení ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 – 40, vyslovil, že „[p]*otvrzení postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydané na základě stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace; žadatel o*

informaci se může bránit vůči povinnému subjektu nečinnostní žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s.“ Z toho vyplývá, že žalobkyně zvolila nesprávný žalobní typ, když se žalobou podle § 65 s. ř. s., tj. žalobou proti rozhodnutí správního orgánu domáhala zrušení shora označeného „rozhodnutí“ žalovaného, které však podle závěrů rozšířeného senátu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž je výsledkem uplatnění prostředku ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 téhož zákona. Již z tohoto důvodu je namístě napadený rozsudek zrušit *ex offo* (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.), tj. i nad rámec uplatněných kasačních námitek, a to pro nedostatek podmínky řízení (žalobou napadený akt není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud dále vážil, zda je na místě postupovat podle § 110 odst. 1 věty první za středníkem s. ř. s., a odmítnout žalobu přiměřeně podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Přidržel se přitom právního názoru, který vyjádřil již ve svém rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č. j. 2 As 116/2017 - 25: „*Nejvyšší správní soud již mnohokrát uvedl, že žalobu je třeba posuzovat pro účely určení žalobního typu (§ 79 a § 82 s. ř. s.) podle jejího obsahu, pro soud je přitom závazný její petit. Existuje-li rozpor mezi obsahem žaloby a jejím petitem, případně je protichůdný již samotný petit, je třeba tento rozpor odstranit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 97). Správní soud proto nemá povinnost poučit žalobce o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012 - 42, nebo ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016 - 39, publ. pod č. 3412/2016 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud rovněž dlouhodobě zastává názor, že žalobce je povinen vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směšovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004 - 84, či ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). To je odůvodněno zejména faktem, že jednotlivým žalobním typům odpovídají v soudním řádu správním relativně samostatné procesní úpravy, které se liší co do stanovení počátku běhu lhůt k uplatnění žaloby, jejích náležitostí, úpravy aktivní i pasivní procesní legitimace, úpravy toho, k jakému datu soud zjišťuje skutkový a právní stav atd. Bylo by proto mimořádně obtížné vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících hypoteticky v úvahu. Žalobci, který si není jist, jaký typ žaloby by měl využít k ochraně svých práv před určitým jednáním veřejné správy a chce z procesní opatrnosti vyčerpat více možností, nezbývá než podat několik samostatných žalob proti témuž konání či opomenutí ze strany veřejné správy, byť tak může fakticky učinit v jediném podání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016 - 42). Soudní řád správní ve výkladu dosud zastávaném judikaturou Nejvyššího správního soudu znemožňuje prostupnost mezi jednotlivými žalobními typy v průběhu řízení. Jinou situací je případ neurčité či nejednoznačné žaloby, kdy může žalobce na výzvu soudu petit upřesnit jedním či druhým směrem (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Ap 2/2005 - 60, či ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197).*“

[16] Žalobkyně formulovala petit své žaloby tak, že navrhla zrušení „rozhodnutí“ žalovaného, zrušení vyrozumění povinného subjektu ze dne 27. 9. 2016, č. j. KRPA-391748-2/ČJ-2016-001257, a také aby městský soud uložil povinnému subjektu povinnost poskytnout předmětnou informaci (kopii celého založeného trestního spisu). Nejvyšší správní soud takovýto žalobní petit shledává jednoznačným, bezrozporným a obsahově odpovídajícím žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobní návrh stran

poskytnutí informace přitom odpovídá § 16 odst. 4 *in fine* informačního zákona, podle kterého „[n]*ejsou-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.*“ Citované ustanovení je přitom systematicky zařazeno v § 16 informačního zákona, který pojednává o soudním přezkumu rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) nadřízeného správního orgánu o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti. Naproti tomu § 16a informačního zákona, upravující zbytkovou kategorii situací, kdy povinný subjekt neposkytl informaci a zároveň ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti, takovou možnost soudu neukládá, neboť předpokládá obranu žadatele prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti, v jejímž rámci soud může toliko uložit povinnost vydat rozhodnutí (kterou lze ze strany povinného subjektu následně splnit rovněž vyhověním žádosti a poskytnutím informace, nikoli nutně vydáním rozhodnutí o odmítnutí žádosti).

[17] Na základě výše uvedených úvah Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a odmítl žalobu.

[18] Podle § 110 odst. 2 s. ř. s. platí, že „[r]*ozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení nebo o postoupení věci, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.*“ Řízení před krajským soudem je skončeno odmítnutím žaloby na základě výroku tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. platí, že „[ž]*ádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.*“ Právo na náhradu nákladů řízení proto nemá ani stěžovatel, ani žalobkyně.

[19] Podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že „[s]*oud vrátí z účtu soudu i zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti, snížený o 20 %, nejméně však o 1 000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním. Obdobně vrátí soud poplatníkovi přeplatek na poplatku (odpovídající část poplatku) vzniklý podle § 6a odst. 3, bylo-li řízení zastaveno jen zčásti. Byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek.*“ Podle § 10 odst. 5 téhož zákona pak „[v] *řízení, v němž lze rozhodnout bez jednání, postupuje soud obdobně podle odstavců 3 a 4, dokud nebylo vydáno rozhodnutí o věci samé.*“ Ze spisu městského soudu i z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že o žalobě bylo rozhodnuto bez jednání. Ze spisu dále vyplývá, že žalobkyně zaplatila kolky (vylepenými na originálu žaloby) soudní poplatek za řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) Sazebníku soudních poplatků, jenž je přílohou 1 zákona o soudních poplatcích]. Nejvyšší správní soud proto v důsledku odmítnutí žaloby rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku žalobkyni v plné výši.

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

V Brně dne 19. prosince 2018

pokračování

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu