



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **O. Z.**, zastoupeného Mgr. Annou Větrovskou, advokátkou se sídlem Štěpánská 57/630, 110 00 Praha 1, proti žalované **Policii České republiky, Správě hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 2/1666, 140 21 Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 2. 2006, čj. PSP-138/OKS-ČJ-100-2006, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2010, čj. 9 Ca 100/2006 -204,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2010, čj. 9 Ca 100/2006 - 204, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 30. 12. 2003 podal žalobce u bývalého Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5 (od 1. 1. 2004 jeho působnost přešla na nově zřízené Obvodní ředitelství Policie ČR Praha II, dále též „správní orgán prvního stupně“) žádost o poskytnutí informace o obsahu celého spisu skupiny kontroly a stížností bývalého Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5 čj. OR 5-43/SKS-ST-2003, týkajícího se vyřizování stížností na protiprávní chování policisty služby kriminální policie a vyšetřování ppor. Ing. M. K.

[2] Po proběhlém správním řízení a několika soudních řízeních, která jsou blíže popsána v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, čj. 1 As 98/2008 - 148, a nejsou pro projednávanou věc podstatná, vydal dne 24. 1. 2006 pod čj. OR II-74/SKS-2006 správní orgán prvního stupně rozhodnutí, jímž částečně nevyhověl žádosti žalobce o informace v rozsahu listů č. 17, 19, 20, 21, 22, 23 a 25 požadovaného správního spisu. K odvolání žalobce změnila žalovaná rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že se žádosti o poskytnutí

informací nevyhovuje pouze v části týkající se listů č. 17 (služební hodnocení ppor. Ing. M. K.) na základě § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a č. 25 (kopie z knihy návštěv bývalého Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5 v období od 10.30 hodin dne 13. 3. 2003 do 11.35 hodin dne 14. 3. 2003) na základě § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. ve spojení s § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

[3] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 19. 2. 2008, čj. 9 Ca 100/2006 - 46, zamítl. Na základě kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud tento rozsudek Městského soudu zrušil rozsudkem ze dne 29. 7. 2009, čj. 1 As 98/2008 - 148 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odepření poskytnutí informace na č. l. 25 stížnostního spisu z důvodů podle § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. Ve spojení s § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb. bylo nezákonné a tato část spisu měla být žalobci poskytnuta. Naopak v případě služebního hodnocení policisty soud uzavřel, že 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.

[4] Městský soud v Praze, vázán názorem Nejvyššího správního soudu, pokračoval řízení a vydal ve věci dne 9. 6. 2010 nový rozsudek pod čj. 9 Ca 100/2006 - 204. Výrokem I. soud zrušil rozhodnutí žalované a předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v části výroků o nevyhovění žádosti žalobce ze dne 30. 12. 2003 o poskytnutí informace obsažené na č. l. 25 stížnostního spisu, obsahujícího kopii z knihy návštěv bývalého Obvodního ředitelství Policie České republiky Praha 5. Ve zbývajících částech žalobu zamítl. Výrokem II. městský soud nařídil žalované poskytnout žalobci informaci obsaženou na č. l. 25 stížnostního spisu vedeného žalovaným pod čj. OR5-43/SKS-ST-2003, Obvodního ředitelství České republiky Praha 5, ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci rozsudku. Výrokem III. soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Rozsudek městského soudu napadl žalobce další kasační stížností, v níž v zásadě zformuloval čtyři kasační námitky. V první námitce žalobce uvedl, že napadený rozsudek byl vyhlášen v závěru ústního jednání, na němž byl za žalobce přítomen zaměstnanec zástupkyně žalobce, Mgr. Anny Větrové, advokátky, Mgr. M. Š., za žalovanou pak Mgr. J. N., který je zaměstnancem právního odboru Ministerstva vnitra, tj. jiného správního orgánu, než je v této věci žalován. Podle žalobce soud „demonstrativním způsobem“ projevoval podezřívavost vůči Mgr. Š. zpochybňujíc, zda je skutečně zaměstnancem Mgr. Větrové. Naopak žádnou pozornost soud nevěnoval tomu, zda jedná s žalovaným správním orgánem. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008 - 68, publikovaného pod č. 1797/2009 Sb. NSS, žalobce dovozuje, že jménem Policie České republiky nemůže jednat zaměstnanec Ministerstva vnitra. Podle žalobce je proto řízení před městským soudem zmatečné a je zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, neboť městský soud jednal s někým jiným nežli žalovaným, jehož definici vymezuje § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] V druhé kasační námitce žalobce namítl, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 110 odst. 3 s. ř. s., který vyslovil, že služební hodnocení policisty obsahuje osobní a citlivé údaje zpravidla, nikoliv vždy a nikoliv v projednávaném případě. Z článku 17 Listiny základních práv a svobod a z článku 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí

č. 209/1992 Sb.) žalobce dovozuje, že právo na informace lze omezit jen za splnění dvou podmínek – musí tak být stanoveno zákonem a musí se jednat o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Městský soud měl zkoumat, zda v tomto konkrétním případě obsahuje služební hodnocení policisty osobní a citlivé údaje a pokud by neobsahovalo, nebyla by splněna podmínka nezbytnosti neposkytnutí této informace. Žalobce poukazuje též na to, že jeho žádost nesměřovala primárně k získání informací o služebním hodnocení policisty, nýbrž k získání informací o obsahu stížnostního spisu jako celku. Nelze přehlédnout ani to, že policista je osobou veřejně činnou a informace o jeho veřejném životě nelze zaměňovat s informacemi o jeho soukromí, k čemuž žalobce dále odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05 a ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03.

[7] Třetí kasační námitkou napadl žalobce formulaci výroku I. a II. napadeného rozsudku. Poukázal na novelu § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Jak žádost o informace ze dne 30. 12. 2003, tak pravomocné rozhodnutí žalovaného o této žádosti jsou z doby, než nabyl účinnosti zákon č. 61/2006 Sb. Podle článku II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 61/2006 Sb. tudíž mělo být postupováno podle dosavadních předpisů. Městský soud tudíž nemohl část rozhodnutí žalovaného a správního orgánu prvního stupně zrušit a současně přikázat, aby žalovaný žalobci poskytl část informací, o něž byl mezi účastníky spor, neboť dosavadní úprava jej k tomu neopravňovala. I kdyby však novelizované znění § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. bylo ve vztahu k projednávané věci účinné, nebylo by na projednávanou věc aplikovatelné. Naříditi poskytnutí informací povinnému subjektu totiž správní soud může jenom tehdy, pokud nejsou žádné důvody pro odmítnutí žádosti. V této věci však byly důvody pouze pro částečné odmítnutí žádosti ve vztahu ke služebnímu hodnocení policisty. Městský soud proto nemohl citovanou úpravu použít, k čemuž žalobce poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2010, čj. 44 Ca 48/2009 - 102. Výrok II. napadeného rozsudku je navíc v rozporu se zákonem také proto, že ukládá povinnost k poskytnutí informací žalovanému a nikoliv povinnému subjektu a je plný dalších nepřesností.

[8] Čtvrtou námitku směřuje žalobce proti výroku o nákladech řízení. Pokud by totiž městský soud aplikoval na věc správnou právní úpravu, musel by rozhodnutí žalovaného jako celek zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (nikoliv jej zrušit jen z části), a žalobce by pak měl ve věci právo na náhradu nákladů řízení, které nejsou vzhledem k délce řízení zanedbatelné. Městský soud navíc nevzal v úvahu, že žalobce uspěl v meritu věci, neboť rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla nezákonná bez ohledu na rozsah zjištěný soudem. K tomu žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2000, sp. zn. III. ÚS 170/99, podle nějž nelze při rozhodování o nákladech řízení postupovat mechanicky. Podle žalobce došlo v jeho případě k porušení práva na soudní ochranu podle článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a práva na spravedlivé řízení garantovaného článkem 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, do nějž spadá i rozhodování o nákladech řízení (nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 3280/09).

[9] Z těchto důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaná se v poskytnuté lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[11] V doplnění kasační stížnosti doručeném Nejvyššímu správnímu soudu dne 27. 1. 2011 žalobce ve vztahu k druhé kasační námitce poukázal na náleze Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10 (právo na informace o členství soudců v KSČ). V něm Ústavní soud vyslovil zásadu, že veřejnost má právo, aby byla informována o činnosti tzv. osob veřejného zájmu, jakými jsou politici, soudci apod.; přitom tomuto režimu podléhají údaje související s jejich veřejnou či úřední činností, funkčním nebo pracovním zařazením. Podle žalobce rozsudek městského soudu tuto zásadu nerespektuje a nedbal ji ani Nejvyšší správní soud.

III. Posouzení přípustnosti kasační stížnosti

[12] Jelikož se v daném případě jedná o opakovanou kasační stížnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve její přípustností ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle nějž je *kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*. Výkladem tohoto ustanovení se zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. Ten v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, poukázal na účel této úpravy, tedy *aby Nejvyšší správní soud se znovu nemusel zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil*. Podrobit takovéto rozhodnutí novému přezkumu v rámci řízení o kasační stížnosti by bylo zcela nesmyslné, neboť ve svých důsledcích by v případě připuštění nového přezkumu mohly nastat toliko dvě možné situace. Buď by totiž kasační soud setrval na svém původním právním názoru (takže by věcné projednání kasační stížnosti nemělo pro stěžovatele naprosto žádný význam), nebo by vyslovil právní názor jiný (takže by postupně rozličnými právními názory zcela rozvrátil právní jistotu a popřel princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí). Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. tedy limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným. Toto ustanovení však nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva.

[13] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007 - 56 (publikovaném pod č. 1723/2008 Sb. NSS) konstatoval, že „*Nejvyšší správní soud je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud neryšřil [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Tato vázanost právním názorem je prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénium či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s.*“

[14] V dalším usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009 - 165 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu omezil přípustnost opakované kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle jeho názoru „*stěžovatel není oprávněn v opakované kasační stížnosti uplatňovat důvody, které mohl uplatnit v první kasační stížnosti a o nichž mohl (byl oprávněn i povinen) rozhodnout kasační soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. již v prvním kasačním řízení*. Posouzení toho, které námitky mohl stěžovatel uplatnit

v první kasační stížnosti a o kterých námitkách mohl rozhodnout kasační soud již v prvním řízení, bude záviset na konkrétních okolnostech případu.“

[15] Ve světle těchto rozhodnutí posoudil Nejvyšší správní soud přípustnost kasační stížnosti, přičemž považoval za vhodné zkoumat každou kasační námitku zvlášť. Nejprve se zabýval druhou kasační námitkou, v níž žalobce vytýkal městskému soudu, že se neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu ve vztahu ke služebnímu hodnocení policisty. Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku ze dne 29. 7. 2009, čj. 1 As 98/2008 - 148, po obsáhlé analýze právní úpravy a obsahu služebního hodnocení policisty dospěl k závěru, že toto hodnocení zpravidla obsahuje citlivé a osobní údaje, a je proto vyloučeno z působnosti zákona č. 106/1999. Sb. Přitom zkoumal i konkrétní služební hodnocení por. Ing. M. K. dospěl k závěru, že i toto hodnocení obsahuje osobní a citlivé údaje. Zcela v souladu s tímto názorem postupoval městský soud, když v této části žalobu zamítl. Tvzení žalobce, že městský soud nerespektoval názor Nejvyššího správního soudu a že se Nejvyšší správní soud konkrétním služebním hodnocením policisty nezabýval, jsou tedy nepravdivá. Jelikož se touto námitkou Nejvyšší správní soud v plné šíři zabýval v předchozím rozsudku a městský soud se jeho názorem řídil, jsou naplněny podmínky a smysl § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a druhá kasační námitka je proto nepřipustná.

[16] Nejvyšší správní soud je svým názorem vysloveným k této námitce v předchozím rozsudku vázán, přičemž nenastaly žádné skutkové či právní okolnosti, které by jej nyní vedly k přehodnocení tohoto názoru. Takovou okolností není ani skutečnost, že Ústavní soud vydal dne 15. 11. 2010 nálezn. zn. I. ÚS 517/10, což vyplývá přinejmenším ze tří důvodů. Za prvé zásady vyslovené v citovaném nálezu byly Ústavním soudem artikulovány již v dřívějších jeho rozhodnutích (jak ostatně sám žalobce potvrzuje) a nejedná se proto o změnu judikatury. Za druhé Nejvyšší správní soud se ve svém předchozím rozhodnutí zabýval i ústavností vyluky z práva na informace a protiústavnost neshledal, přičemž se domnívá, že respektoval zásady vyjádřené Ústavním soudem v jeho judikatuře. Za třetí mezi případem řešeným Ústavním soudem v citovaném nálezu a nyní projednávanou věcí jsou podstatné skutkové rozdíly: členství v politické straně nelze paušálně srovnávat se služebním hodnocením policisty. Členství v politické straně je třeba považovat za akt svobodné vůle, ke kterému osoba není nucena a je vyjádřením jejích postojů a názorů, jež se rozhodla veřejně podporovat a prosazovat. Jde o akt, který je úzce spjat s veřejnou sférou, neboť vstupuje-li někdo do politické strany, s největší pravděpodobností se hodlá podílet na věcech veřejných. Členství soudců v politických stranách, resp. konkrétně v KSČ, pak může mít řečeno s Ústavním soudem určitý vliv na jejich rozhodování. Naproti tomu služební hodnocení policisty je akt vypracováváný podle příslušných právních předpisů nadřízenými konkrétního policisty. Policista sám se nemůže rozhodnout, zda služební hodnocení bude či nebude vypracováno a jeho obsah může ovlivnit jen nepřímo (prostřednictvím námitek), takže služební hodnocení může obsahovat i údaje, s kterými se policista neztotožňuje. Současně jsou ale jeho pravidelnou součástí osobní a citlivé údaje, jak se stalo i v projednávaném případě. Rozdíl oproti členství v politické straně (KSČ) je proto podle Nejvyššího správního soudu zřejmý.

[17] Třetí námitka mří do zákonnosti výroků I. a II. napadeného rozsudku. Je zjevné, že aplikací § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb., se Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku nezabýval a rovněž žalobce tuto námitku nemohl v předchozí kasační stížnosti uplatnit, neboť výroky předchozího rozsudku městského soudu byly odlišné a s aplikací těchto ustanovení nepracovaly. Tato námitka tedy projde testem přípustnosti § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Žalobce se domáhá jiného znění výroků I. a II. napadeného rozsudku, není proto dán ani důvod nepřipustnosti podle § 104 odst. 2 s. ř. s., dle něhož je kasační stížnost směřující proti důvodům rozhodnutí soudu nepřipustná (viz rozsudek

NSS ze dne 26. 7. 2007, čj. 1 Afs 57/2006 - 70). Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal ani naplnění jiných zákonných důvodů nepřipustnosti, uzavřel, že třetí kasační námitka je přípustná.

[18] V případě čtvrté námítky je napadán výrok o náhradě nákladů řízení, jímž se Nejvyšší správní soud v předchozím kasačním řízení nezabýval a který nemohl napadat ani žalobce v předchozí kasační stížnosti, jelikož tento výrok vychází z výroků I. a II., u nichž krajský soud použil novou argumentaci. Také čtvrtou námitku je proto třeba považovat za přípustnou z pohledu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., ale i z pohledu § 104 odst. 2 s. ř. s., který zapovídá kasační stížnost směřující pouze proti výroku o nákladech řízení. V projednávané věci jsou však napadeny i výroky ve věci samé a posledně citované ustanovení proto nelze ve shodě s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007 - 64, publikovaném pod č. 2116/2010 Sb. NSS, aplikovat.

[19] Konečně ani první námitka nebyla předmětem přezkumu v předchozím kasačním řízení. Závazný názor Nejvyššího správního soudu vyslovený ve zrušujícím rozsudku se týkal jen otázek hmotněprávních, nikoli procesního postupu městského soudu (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, čj. 1 Afs 41/2007 - 60). V situaci, kdy jsou přípustným způsobem zpochybněny výroky napadeného rozsudku ve věci samé, nevidí Nejvyšší správní soud důvod, proč odeprít přezkum námitek procesního charakteru, a i první kasační námitku považuje za přípustnou.

IV. Posouzení námitek ve věci samé

[20] Nejvyšší správní soud posoudil přípustné námitky v tomto pořadí. Nejprve se zabýval procesní námitkou nezákonného zastoupení žalované zaměstnancem Ministerstva vnitra (IV./A), následně nesprávnou aplikací § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění zákona č. 61/2006 Sb. (IV./B) a na závěr přezkoumal zákonnost výroku napadeného rozsudku o nákladech řízení (IV./C).

IV./A Zastoupení žalované zaměstnancem Ministerstva vnitra

[21] Žalobce svou námitku staví na rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008 - 68, publikovaném pod č. 1797/2009 Sb. NSS, z něž dovozuje, že jménem Policie České republiky nemůže jednat zaměstnanec Ministerstva vnitra. V této věci Nejvyšší správní soud konstatoval, že Policejní prezidium České republiky nemůže být zastupováno zaměstnancem ministerstva vnitra, avšak na rozdíl od projednávaného případu se zde jednalo o řízení o kasační stížnosti. V souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. *musí být stěžovatel v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie*. Stěžovatel, kterým bylo v dané věci Policejní prezidium České republiky, se nechalo v řízení o kasační stížnosti zastupovat zaměstnankyní ministerstva vnitra. Takovou variantu ovšem citovaná právní úprava nepřipouští, neboť tato zaměstnankyně nebyla ani advokátkou ani zaměstnankyní stěžovatele, nýbrž zaměstnankyní jiného subjektu. Proto musel Nejvyšší správní soud podniknout příslušné kroky, aby byla tato překážka řízení odstraněna.

[22] V nyní projednávaném případě je ovšem situace diametrálně odlišná. V řízení před krajským (městským) soudem totiž není vyžadováno povinné zastoupení žalobce či žalovaného. Strany řízení se tak mohou nechat zastoupit kýmkoliv, kdo splňuje podmínky stanovené v § 35 s. ř. s. Žalované proto nic nebránilo, aby se při ústním jednání před městským soudem nechala zastupovat zaměstnancem jiného státního orgánu jakožto fyzickou osobou ve smyslu § 35 odst. 6 s. ř. s. Pokud jde o městským soudem „demonstrativním způsobem“ projevovanou

podezřívavost vůči na jednání přítomnému zaměstnanci zástupkyně žalobce, Mgr. Š., byla tato záležitost dostatečně vysvětlena při ústním jednání (viz protokol o jednání ze dne 9. 6. 2010 na č. l. 199 a násl. a úřední záznam na č. l. 203). Městskému soudu nelze vyčítat zvýšenou opatrnost, pokud se do jeho sféry dostala informace, že Mgr. Š. není zaměstnancem zástupkyně žalobce, Mgr. Větrovské, a že vystupuje jako zástupce i v jiných řízeních v substituci za advokáty, ačkoliv není jejich zaměstnancem. Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud se nedopustil žádných vad řízení a kasační námitka je proto nedůvodná.

IV./B Nesprávná aplikace § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

[23] Žalobce nejprve namítá, že § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. nemohl být na věc aplikován s ohledem na přechodná ustanovení zákona č. 61/2006 Sb. a že měla být použita předcházející právní úprava. Podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. *při 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.*

[24] Judikatura Nejvyššího správního soudu již dovodila, že citovaný článek II odst. 1 zákona č. 61/2006 Sb. je nutno vykládat tak, 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2010, čj. 8 As 35/2009 - 103). Zdejší soud se však dosud nezabýval otázkou, zda je nutno citované přechodné ustanovení vztáhnout i na přezkumné soudní řízení. Z povahy věci přichází v úvahu dva možné výklady: a) přechodné ustanovení se vztahuje i na soudní řízení, b) přechodné ustanovení se vztahuje pouze na správní řízení; v soudním řízení je třeba (pro neexistenci jiných přechodných ustanovení) postupovat podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. ode dne účinnosti zákona č. 61/2006 Sb.

[25] První alternativě by svědčila textace závěrečné části přechodného ustanovení, kde se hovoří o dosavadních právních předpisech v množném čísle. To by mohlo vést k závěru, že je tím míněn i (dosavadní) postup podle soudního řádu správního. Naopak druhé alternativě svědčí první část přechodného ustanovení hovořící o vyřízení žádosti: za vyřízení žádosti lze jistě považovat poskytnutí či neposkytnutí informace a rozhodnutí o odvolání ve správním řízení, avšak stěží sem lze zařadit soudní přezkum správního rozhodnutí (vyřízením žádosti z povahy věci nemůže být zrušení správního rozhodnutí nebo zamítnutí žaloby podle předchozí úpravy). Jelikož text přechodných ustanovení nedává jednoznačnou odpověď na otázku, jaká výkladová alternativa je správná, je třeba hledat řešení za pomoci dalších výkladových metod.

[26] V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. je k přechodným ustanovením uvedeno, že „*důvodu právní jistoty žadatele o informaci a s ohledem na rozsah navrhovaných změn se navrhuje dokončovat již započaté procesy v režimu stávajícího zákona*“ (důvodová zpráva k návrhu zákona č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ze dne 11. 5. 2005, sněmovní tisk 991/0, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, www.psp.cz). Důvodová zpráva by nasvědčovala spíše výkladu, že přechodné ustanovení skutečně míří pouze na správní řízení – tj. procesy v režimu stávajícího zákona – a nikoliv na řízení soudní.

[27] Pro výklad citovaného přechodného ustanovení má pak určující význam legislativní historie a smysl a účel samotného ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Těmito otázkami se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, čj. 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 nekonceptnost 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“

[28] 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 podaných po dni účinnosti zákona č. 61/2006 Sb.

[29] Aplikace nového apelačního systému na rozhodnutí o žádostech o informace podaných před účinností zákona č. 61/2006 Sb. přitom nezpůsobí žádné komplikace. Rozhodnutí odvolacích orgánů totiž podle předchozího znění § 16 zákona č. 106/1999 Sb. mohlo být v zásadě dvojího druhu. Buď se jednalo o rozhodnutí reálná (dřívější § 16 odst. 2), u nichž aplikace nového § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. nevyvolává žádné problémy, nebo o rozhodnutí fiktivní (nevyhověli-li odvolací orgán odvolání ve stanovené lhůtě, dřívější § 16 odst. 3). Fiktivní rozhodnutí jsou z povahy věci nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, přičemž v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010 - 65, lze nový § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. aplikovat pouze na rozhodnutí přezkoumatelná (s tam uvedenou výjimkou). V případě fiktivního (ergo nepřezkoumatelného) rozhodnutí odvolacího orgánu proto správní soud ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. aplikovat nebude a rozhodnutí odvolacího orgánu zruší postupem podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

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).

[30] S ohledem na výše uvedené argumenty se Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru, 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 projednávaném případě byla sice žádost o informace podána a správními orgány vyřízena před účinností zákona č. 61/2006 Sb., nicméně soudní řízení o přezkumu rozhodnutí žalované bylo zahájeno a vedeno již za účinnosti tohoto zákona. Městský soud proto nepochybil, pokud v řízení postupoval podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. Tento závěr ostatně implicitně podporuje i v bodu [27] citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003 - 73, který se týkal obdobného případu (žádost o informace byla podána za účinnosti staré úpravy, k rozhodnutí soudu však došlo až podle úpravy nové).

[31] Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožnil s argumentací žalobce podpořenou rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2010, čj. 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 nařídít poskytnutí informace. Výklad zastávaný žalobcem 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, již 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.

[32] 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. Negativním důsledkem této konstrukce je zajisté skutečnost, že výsledkem žádosti o informace bude jakýsi konglomerát částečně zrušených rozhodnutí povinného subjektu a odvolacího orgánu doplněný rozsudkem správního soudu. I přesto je podle názoru Nejvyššího správního soudu 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 příkazujícím povinnému subjektu poskytnout informace, jejichž poskytnutí odmítl. Zabrání se tak řetězení dalších správních a soudních řízení ve věci.

[33] V projednávaném případě se žalobce u městského soudu bránil rozhodnutí žalované, 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 žalované částečně zrušil v rozsahu, jímž tyto

orgány nevyhověly žádosti žalobce o poskytnutí informace obsažené na č. l. 25 stížnostního spisu.

[34] Nejvyšší správní soud však musel přisvědčit žalobci v jeho námitce týkající se nezákonnosti výroku II. napadeného rozsudku. Z citovaného § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. plyne, že soud má za splnění zákonných podmínek povinnost nařídít povinnému subjektu poskytnout požadované informace. Zákon neumožňuje soudu, aby poskytnutí informací nařídil jinému subjektu, tedy ani odvolacímu orgánu. Pokud tedy v projednávaném případě soud nařídil poskytnutí informace jinému subjektu (žalované), uložil povinnost v rozporu se zákonem. Souhlasit je třeba i s dalšími výtkami žalobce vůči výroku II. napadeného rozsudku: městský soud nesprávně uvedl, že příslušná informace je obsažena ve spisu vedeného žalovaným (jde o spis vedený bývalým Obvodním ředitelstvím Policie ČR Praha 5, jehož působnost přešla na nově zřízené Obvodní ředitelství Policie ČR Praha II), a rovněž ve výroku vypadlo, že se jedná o Obvodní ředitelství Policie České republiky (nikoliv o neexistující subjekt „Obvodní ředitelství České republiky“). Tyto nedostatky výroku vedou k jeho nesrozumitelnosti, a tudíž i nevykonatelnosti. Kasační námitky žalobce proti výroku II. napadeného rozsudku jsou proto důvodné.

IV./C Nezákonný výrok o nákladech řízení

[35] Žalobce stavěl svoji argumentaci o nesprávnosti výroku III. napadeného rozsudku o náhradě nákladu řízení na nesprávné aplikaci § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Na projednávaný případ. Výše v části IV./B ovšem Nejvyšší správní soud 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.

[36] Namítá-li žalobce, že městský soud nevzal v potaz, že žalobce 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. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované, 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 žalované nezákonné, avšak ve vztahu k druhé nikoliv, a proto jej zrušil pouze z části. Z hlediska procesní úspěšnosti byl tedy žalobce úspěšný z jedné poloviny, a žalovaná 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.

[37] 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 nepřipustným 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: žalobce se domáhal zrušení celého rozhodnutí žalované, avšak bylo mu vyhověno jen v části.

Nelze přitom tvrdit, že tím, že část rozhodnutí žalované byla nezákonná, měl žalobce úspěch v hlavní otázce.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou ve vztahu k výroku II. napadeného rozsudku. Jelikož však soudní řád správní Nejvyššímu správnímu soudu neumožňuje, aby tento nesprávný výrok změnil a napravil tak pochybení městského soudu, jelikož současně nelze odhlédnout od vzájemné provázanosti výroku II. a výroku I., jež jsou fakticky dvěma rozhodnutími o témže předmětu řízení, a jelikož výrok III. o náhradě nákladů soudního řízení je závislý na výroci I. a II., zrušil Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu *in toto* a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V novém řízení bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a zformuluje výrok II. v souladu se zákonem.

[39] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. dubna 2011

JUDr. Marie Žižková
předsedkyně senátu