



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Bc. M. H.**, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Olomouckého kraje**, se sídlem Tř. Kosmonautů 189/10, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 10. 2018, č. j. KRPM-46252-19/ČJ-2018-1400AP, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 5. 2019, č. j. 64 A 48/2018 - 35,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 5. 2019, č. j. 64 A 48/2018 - 35, **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] Žalobkyně podala dne 6. 4. 2018 Územnímu odboru žalované Přerov (42 otázek), dne 11. 4. 2018 Územnímu odboru žalované Olomouc (51 otázek) a dne 16. 4. 2018 přímo žalované (18 otázek) značně obsáhlé a vnitřně strukturované žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v rozhodném znění (dále jen „informační zákon“) týkající se činnosti žalované na úseku trestných činů proti lidské důstojnosti a v sexuální oblasti (dále jen „žádosti“).

[2] Žalovaná tyto žádosti sloučila do jednoho řízení a listinou ze dne 2. 5. 2018, č. j. KRPM-46252-4/ČJ-2018-1400AP (dále jen „výzva“), žalobkyni část požadovaných informací poskytla a zároveň jí sdělila, že pro účely zodpovězení zbylé (většinové) části otázek je nezbytné manuálně projít (řádne pročíst) všechny potenciálně dotčené spisy. Konstatovala, že tento způsob vyřizování žádosti o informace se objektivně vymyká běžnému poskytování informací povinného subjektu, pročez po žalobkyni požadovala úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací ve smyslu § 17 informačního zákona. Tu stanovila reprezentativním vzorkem dvou vybraných spisů, jejichž prostudování a získání požadovaných informací zabralo jejím pracovníkům

v průměru alespoň 5 hodin na 1 spis. Naznala proto, že při celkovém počtu 27 dotčených spisů se jedná o práci v rozsahu 135 hodin, přičemž za 1 hodinu mimořádně rozsáhlého vyhledání informací je sazebníkem úhrad stanovena částka 251 Kč; vyzvala tedy žalobkyni k úhradě částky 33 885 Kč. Proti výzvě podala žalobkyně dne 5. 6. 2018 stížnost z důvodu nesouhlasu s výší vyčíslené úhrady; o této stížnosti rozhodlo Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 27. 6. 2018, č. j. MV-66959-4/KM-2018 (dále jen „rozhodnutí o stížnosti“), tak, že požadovanou výši úhrady potvrdilo. Žalobkyně následně ve stanovené lhůtě tuto částku neuhradila.

[3] Rozhodnutím žalované ze dne 19. 10. 2018, č. j. KRPM-46252-19/ČJ-2018-1400AP (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo poté žalobkyni sděleno, že její žádosti o informace byly ve zbytku odloženy, neboť nezaplatila předmětnou výzvou požadovanou úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.

[4] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) žalobou, již se domáhala jeho zrušení. Namítala v ní, že součástí správního spisu nejsou žádné relevantní podklady, z nichž žalovaná vycházela při stanovení výše požadované úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací; ve výzvě přitom ani nenaznačila, jakým způsobem určila oněch 27 spisů, kterých se mají týkat žalobkyní požadované informace. Ze stanoviska žalované podaného nadřízenému orgánu ke stížnosti žalobkyně je přitom zjevné, že jako jediné hledisko při jejich výběru zvolila pouze kritérium spáchaného skutku, avšak již nereflektovala v žádostech požadovanou vazbu na věk pachatele. Z odůvodnění výše požadované úhrady ve výzvě navíc není možné prokazatelně zjistit, z jakých konkrétních údajů žalovaná vycházela, když jako průměrnou dobu na prostudování jednoho dotčeného spisu uvedla 5 hodin.

Rozsudek krajského soudu

[5] Krajský soud rozsudkem ze dne 14. 5. 2019, č. j. 64 A 48/2018 – 35 (dále jen „napadený rozsudek“), zrušil napadené rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení; zároveň žalované uložil povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. Nejprve předeslal závěry judikatury, že proti sdělení povinného subjektu o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 informačního zákona může žadatel brojit žalobou ve správním soudnictví; jelikož důvodem odložení takové žádosti je nezaplacení úhrady za poskytnutí informace, soud věcně přezkoumává také otázku výše povinným subjektem požadované částky (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 6. 2017, č. j. 6 As 326/2016 – 32, a ze dne 17. 4. 2013, č. j. 6 Ans 16/2012 - 62). Dále krajský soud přisvědčil žalované v tom, že pro vyhovění žádostem žalobkyně je skutečně nezbytné mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, a to zejména s ohledem na množství a povahu položených otázek. Za dostatečnou považoval argumentaci žalované, že je nutné manuálně projít (pročíst) všechny potenciálně dotčené spisy. Běžnou činností žalované přitom není provádět takto rozsáhlou analýzu dat požadovaných žalobkyní, neboť takové výstupy obvykle nepotřebuje; soud přisvědčil též tomu, že žalovaná bude muset za tímto účelem vyčlenit zvláštní pracovní sílu. Naznal proto, že vyhledání všech požadovaných informací je pro žalovanou skutečně zátěží nad míru obvyklou; odkázal přitom opět na rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2017, č. j. 6 As 326/2016 - 32. Uzavřel tedy, že žalovaná po žalobkyni zcela správně požadovala úhradu podle § 17 odst. 3 informačního zákona; obecně pak označil za zákonný také postup, kdy žalovaná po neuhrazení požadované částky žádosti žalobkyně odložila. Konstatoval však zároveň, že nelze izolovaně přezkoumávat napadené rozhodnutí (odložení žádosti) bez návaznosti na výzvu stanovující výši požadované úhrady, neboť tyto dva úkony povinného subjektu jsou na sebe zásadně obsahově navázány. Rozhodnutí podle § 17 odst. 5 informačního zákona sice může obstát z hlediska jeho přezkoumatelnosti i v případě, že jeho obsahem bude pouhé sdělení o odložení žádosti pro neuhrazení požadované částky; to ovšem pouze

za podmínky, že v oznámení o výši úhrady povinný subjekt zcela jasným a přezkoumatelným způsobem vysvětlil, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady vyčíslena.

[6] Krajský soud ovšem naznal, že náležité zdůvodnění výše požadované náhrady v projednávaném případě ve výzvě absentovalo. Nelze se dle něj spokojit s konstatováním žalované, že „*požadovaná úbrada byla stanovena reprezentativním vzorkem 2 spisů, kdy prostudování spisu a získání požadovaných informací zabralo v průměru alespoň 5 hodin na 1 spis. Při celkovém počtu 27 dotčených spisů se jedná celkově o 135 hodin*“. Z tohoto sdělení totiž nelze prokazatelně zjistit, z jakých konkrétních údajů žalovaná vycházela, když stanovila průměrnou dobu 5 hodin. Pro účely vyčíslení požadované úhrady bylo její povinností alespoň obecně vymezit důvod, pro který je třeba prostudovat právě oněch 27 spisů (jako příklad soud uvedl, že se právě tyto týkají konkrétní skutkové podstaty trestného činu, určitého období požadovaných informací či okruhu pachatelů). Zejména však měla žalovaná vysvětlit, jaké konkrétní „vzorky“ spisů vybrala pro účely výpočtu požadované úhrady; nebylo přitom vůbec nutné sdělovat žalobkyni konkrétní údaje z těchto spisů (jaké osoby se týkaly, jaký skutek byl předmětem řízení), ovšem bylo nezbytné tyto spisy identifikovat alespoň obecnými znaky (např. že se jedná o spisy přípravného řízení trestního, či určité jednoznačně vymezené právní kvalifikace skutku). Za stěžejní skutečnost pak krajský soud považoval absenci informace, o jak rozsáhlý spisový materiál se v případě všech dotčených spisů (tedy nejen vybraných „vzorků“) jedná.

[7] Závěrem soud konstatoval, že bude na žalované, aby předestřeným způsobem postupovala v dalším řízení, bude-li po žalobkyni úhradu nákladů požadovat. Výsledná časová dotace potřebná na prostudování jednoho dotčeného spisu pro účely vyhledání žalobkyni požadovaných informací přitom musí být podepřena jasně identifikovatelnými skutečnostmi; nepostačí tedy pouhé sdělení pracovníka žalované o průměrné době strávené při vyhledávání v jednom „vzorku“ spisu. Jen při takto provedené konkretizaci všech skutečností rozhodných pro vyměření požadované úhrady bude naplněn požadavek § 17 odst. 3 informačního zákona. Soud též zdůraznil, že při splnění podmínky řádné identifikace požadovaných skutečností není pro účely výpočtu úhrady nezbytné činit obsahem příslušného správního spisu o žádostech žalobkyně též jednotlivé dotčené trestní spisy.

II. Kasační stížnost žalované

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které navrhla jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Má za to, že vyčíslení požadované úhrady provedla zcela správně a řádně jej odůvodnila ve výzvě, která byla potvrzena a co do odůvodnění též upřesněna nadřízeným orgánem žalované. Při vyčíslování předpokládaných nákladů postupovala tak, že dvěma organizačním jednotkám vybrala dva náhodné spisy, jež zvolila na základě kritérií žalobkyně; tímto způsobem byly nejen naplněny požadavky § 17 odst. 3 informačního zákona, ale též akcentován princip hospodárnosti a nezatežování žalobkyně nad míru nezbytně nutnou. Úvahy krajského soudu ohledně nutnosti jasné identifikace celkového rozsahu (počtu stran) všech dotčených spisů dle stěžovatelky nemohou obstát v případě vyhledávání v několika desítkách či stovkách spisů. Správní soudy totiž judikovaly, že samotný proces vyčíslení nákladů na poskytnutí informace (včetně analyzování, co vše je nutné prozkoumat a vyhodnotit) může být zahrnut pod náklady požadované po žadateli. Pokud by tedy žalovaná postupovala podle představ krajského soudu, byla by požadovaná částka na náhradu nákladů vyhledávání mnohonásobně vyšší; není přitom dle stěžovatelky pochyb, že by takto vypočtená částka byla pro žalobkyni tím spíše neakceptovatelná. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že svým postupem zvolila nejen zákonnou, ale také šetrnou metodu vyčíslení výše nákladů vyhledávání; postupovala hospodárně a usilovala

o co nejnižší náklady jak pro žalobkyni, tak pro sebe jakožto subjekt efektivně nakládající s veřejnými prostředky. Konstatuje, že rovněž odborná literatura připouští jí zvolený postup při vyčíslování nákladů mimořádně rozsáhlého vyhledávání. V takovém případě totiž není možné jejich výši stanovit přesně, neboť povinný subjekt je schopen ji vyčíslit až teprve poté, co toto vyhledávání provede; je proto obecně připuštěna možnost vyhledání pouze části informací s tím, že celková výše úhrady je pak stanovena jako násobek již uskutečněného vyhledávání. (srov. Furek, A., Rothanzl, L., *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy*, 2. vydání, Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 1036). Totéž připouští judikatura (náleží Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16), neboť způsob výpočtu na základě objektivního odhadu neodporuje principům úhrady nákladů. Předmětnou výzvu proto stěžovatelka považuje za přezkoumatelnou.

[9] Neztotožňuje se ani se závěry krajského soudu ohledně způsobu výpočtu nezbytné časové dotace pro vyhledávání; ten uzavřel, že nepostačí sdělení pracovníka o průměrné době strávené při práci s jedním vybraným „vzorkem“ spisu. Stěžovatelka ovšem připomíná, že vyhledávání prováděli dva různí pracovníci různých územních obvodů, a to každý z nich v jednom náhodně vybraném spise; takovýmto postupem dle ní bylo možné dospět k objektivnímu a nestrannému výpočtu výše nákladů. Poukazuje též, že žalobkyně se obrátila s prakticky totožnými žádostmi také na další krajská ředitelství Policie ČR, přičemž v obou případech jí byla vyčíslena úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání; Krajským ředitelstvím policie Moravskoslezského kraje přitom byla vypočtena časová dotace pro vyhledávání v rámci jednoho spisu na 6 hodin a Krajským ředitelstvím policie Karlovarského kraje na 4 hodiny, z čehož doba stanovená stěžovatelkou nijak nevybočuje. Jestliže tedy krajský soud vyšel z toho, že provedla vyhledávání pouze v jednom „vzorku“ spisu, založil své rozhodnutí na podkladě, který nemá oporu ve správním spise.

[10] Dále zdůraznila, že měl-li krajský soud jakékoli pochybnosti ohledně způsobu stanovení výběru „vzorků“ dotčených spisů, mohl přistoupit k dalšímu dokazování, což mu ostatně sama navrhovala. Soud však rozhodl bez nařízení jednání postupem dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; podmínky pro takový postup však dle stěžovatelky nebyly naplněny. Opomenul totiž všechny důkazy předložené jak žalobkyní, tak stěžovatelkou, přičemž jí navržené důkazní prostředky byly způsobilé prokázat, že veškeré požadavky na obsahové náležitosti výzvy byly splněny; jednalo se především o rozhodnutí nadřízeného správního orgánu a výsledky policistů příslušných územních odborů provádějících vyhledávání ve zvolených „vzorcích“ spisů. V případě, že by krajský soud nařídil jednání a v rámci něj provedl navrhované důkazy, nemohl by dospět k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[11] Krajský soud dle stěžovatelky pochybil také tím, když i přes absenci podrobnější právní úpravy učinil poměrně restriktivní výklad obsahových náležitostí výzvy k úhradě nákladů mimořádně rozsáhlého vyhledávání, jakož i rozhodnutí o odložení žádostí. Poukazuje také na to, že krajský soud sice založil přezkoumatelnost výzvy na její vzájemné vazbě s rozhodnutím o odložení žádosti, ovšem zcela pominul zjevnou a logickou vazbu mezi výzvou a ji přezkoumávajícím rozhodnutím nadřízeného orgánu stěžovatelky, jímž byla výše požadované úhrady potvrzena. Jak výzva k úhradě, tak rozhodnutí nadřízeného orgánu jsou totiž rozhodnutí pouze procesního charakteru, pročež tvoří jeden celek a jejich vzájemný vztah nelze pominout. Jestliže tedy měl soud za to, že z výzvy dostatečně nplyne, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše požadované úhrady vypočtena, měl se zabývat rovněž rozhodnutím nadřízeného orgánu; z jeho odůvodnění totiž jednoznačně plyne, že tímto rozhodnutím byla výzva stěžovatelky modifikována a co do odůvodnění požadované úhrady upřesněna. Jestliže by krajský soud tuto skutečnost řádně reflektoval, musela by dle stěžovatelky předmětná výzva z hlediska přezkoumatelnosti rozhodnutí o odložení žádosti obstát.

[12] Stěžovatelka předestírá též procesně složitou situaci, v níž se po vydání napadeného rozsudku ocitla. Podle judikatury soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí povinného subjektu o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 informačního zákona posuzuje pouze to, zda byly dány podmínky pro požadování úhrady nákladů vyhledávání podle § 17 odst. 1 informačního zákona, resp. se zabývá přiměřeností její výše vzhledem k povaze žádané informace. Krajský soud však v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že je na stěžovatelce, aby řádně odůvodnila novou výzvu k úhradě; není jí tedy zřejmé, do jakého stádia vlastně soud řízení vrátil. Výzvu k úhradě nákladů totiž sice soud označil za nepřezkoumatelnou, nicméně zrušil pouze rozhodnutí o odložení žádosti; současně však předpokládá, že stěžovatelka žalobkyni opětovně vyzve k úhradě nákladů, aniž by však nastínil procesní postup, kterým tak má učinit. Má však za to, že nemůže učinit novou výzvu k úhradě nákladů, neboť ji již jednou platně provedla a informačním zákonem není upravena možnost její modifikace; výše úhrady přitom musí být stanovena před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace, přičemž pozdější nebo dodatečné oznámení není možné. Existují dle ní obecně jen dva akceptovatelné způsoby, jakými může soud o žalobě proti rozhodnutí o odložení žádosti o informace rozhrnout; buďto je oprávněnost požadavku na úhradu nákladů mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací potvrzena, nebo je rozhodnutí povinného subjektu zrušeno s tím, že v daném případě není tento požadavek oprávněný. Napadený rozsudek je však odlišný, neboť v něm krajský soud sice přisvědčil stěžovatelce, že se po ní skutečně požaduje mimořádně rozsáhlé vyhledávání, přesto však rozhodnutí o odložení žádosti zrušil. Stěžovatelka proto konstatuje, že ze závěrů krajského soudu nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je vlastně vázána, a jak má v dalším řízení postupovat; z tohoto důvodu považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

[13] Žalobkyně nevyužila svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena zaměstnancem splňujícím podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou naplněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[15] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka uplatnila kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

III.1 Relevantní právní úprava a judikatura

[17] Podle § 17 odst. 1 informačního zákona platí, že *povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořizováním kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.*

[18] Dle § 17 odst. 3 informačního zákona pak *v případě, že bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím*

informace. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena. Součástí oznámení musí být poučení o možnosti podat proti požadavku úhrady nákladů za poskytnutí informace stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d), ze kterého je patrné, v jaké lhůtě lze stížnost podat, od kterého dne se tato lhůta počítá, který nadřízený orgán o ní rozhoduje a u kterého povinného subjektu se podává.

[19] Podle § 17 odst. 5 informačního zákona poskytnutí informace podle odstavce 3 je podmíněno zaplacením požadované úhrady. Pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží. Po dobu vyřizování stížnosti proti výši požadované úhrady lhůta podle věty druhé neběží.

[20] V usnesení ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 – 90, dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že výzva k zaplacení úhrady za poskytnutí informace, včetně sdělení výše této úhrady (§ 17 odst. 3 informačního zákona), ani rozhodnutí o stížnosti žadatele proti takové výzvě (§ 16a odst. 7 téhož zákona) nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. je však sdělení, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil (§ 17 odst. 5 informačního zákona); protože důvodem odložení žádosti je v takovém případě nezaplacení požadované úhrady, přezkoumává věcně správní soud také otázku oprávněnosti tohoto požadavku a v rámci toho také výši požadované částky. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 6 Ans 16/2012 – 62, pak rozhodnutí o odložení žádosti o informace (§ 17 odst. 5 informačního zákona) nemusí být vydáno formou usnesení podle správního řádu. Je možné samotné rozhodnutí o odložení žádosti pouze poznamenat do spisu; žadatel však musí být o takovém postupu povinným subjektem prokazatelným způsobem vyrozuměn, aby mohl efektivně využít svého práva na soudní ochranu podáním žaloby ve správním soudnictví. V případě odložení žádosti o informace přitom není možno využít jako opravný prostředek stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona ani jakýkoli jiný opravný prostředek, proto se žadatel může bránit žalobou ve správním soudnictví přímo proti rozhodnutí povinného subjektu o odložení jeho žádosti.

[21] V rozsudku ze dne 21. 6. 2017, č. j. 6 As 326/2016 – 32, Nejvyšší správní soud uvedl, že „v písemném oznámení o požadované úhradě musí povinný subjekt uvést, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady vyčíslena, tzn., musí uvést nejen jednotkovou sazbu a počet hodin, po které by trvalo vyhledání informace, ale též náležitě odůvodnit, v čem mimořádná rozsáhlost vyhledávání spočívala. O mimořádně rozsáhlé vyhledání informací půjde tehdy, jestliže s ohledem na konkrétní podmínky u povinného subjektu a na množství požadovaných informací nebo jejich povahu bude vyhledání informací pro povinný subjekt zátežší nad míru obvyklou (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, č. j. 5 As 35/2016 - 25).“ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2017, č. j. 7 As 231/2017 - 28, pak vyplývá, že postup, kdy povinný subjekt nejprve požaduje po žadateli úhradu za poskytnutí informace, aby teprve následně po jejím zaplacení požadované informace vyhledal, je v souladu se smyslem § 17 informačního zákona, neboť „*pokud by je nejprve vyhledal a načel, a tím ověřil, zda je fakticky má nebo zda musí žádost zčásti odmítnout, znamenalo by to, že by věnoval vyhledání informací úsilí, které má být zpoplatněno, bez ohledu na to, zda stěžovatel úhradu zaplatí nebo nikoli. To by ovšem popíralo smysl § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím, kterým je nahradit povinným subjektům náklady, které mají s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací.*“

III.2 Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[22] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce;

srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245. Stěžovatelka přitom předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v jiné vadě řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé; konkrétně krajskému soudu vytýká, že rozhodl bez nařízení jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ačkoliv pro takový postup nebyly naplněny podmínky.

[23] Jako jinou vadu řízení před krajským soudem dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nutno chápat vadu soudního řízení, kterou nelze podřadit pod zmatečnost rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] ani pod nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů. V této zbytkové kategorii se tak nacházejí závažné vady řízení (jinde nespecifikované), které mohly ovlivnit zákonnost vydaného rozhodnutí krajského soudu. O takovou vadu se přitom nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí krajského soudu byl stejný i za situace, že by k vadě řízení vůbec nedošlo (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2005, sp. zn. 6 Ads 57/2004). Mezi tyto vady řízení lze mimo jiné zahrnout taktéž procesní pochybení spočívající v tom, že krajský soud nenařídí ústní jednání, ačkoliv na jeho konání účastníci řízení trvali a současně nebylo možné postupovat podle § 76 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2005, sp. zn. 4 As 46/2004). Rozhoduje-li totiž soud o žalobě věcně, zásadně je povinen nařídit jednání. Existují však situace, kdy je oprávněn tak učinit bez nařízení jednání; ve správním soudnictví je to právě tehdy, pokud s takovýmto postupem vysloví účastníci souhlas či jej přímo navrhnou, nebo stanoví-li tak zákon (srov. § 76 s. ř. s.). Ten tak činí v případě takových vad, že je z důvodu procesní ekonomie již nadbytečné jednání vůbec vést; tyto vady jsou totiž zřejmé bez dalšího již z napadeného rozhodnutí, event. ze správního spisu, a jednání by ve vztahu k nim nemohlo přinést nic nového. (srov. BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.)

[24] V projednávané věci krajský soud přípisem ze dne 10. 1. 2019, č. j. 64 A 48/2018 - 19, požádal stěžovatelku o sdělení, zda souhlasí s tím, aby bylo o věci samé rozhodnuto bez jednání. Stěžovatelka v podání ze dne 15. 1. 2019 uvedla, že s takovýmto postupem nesouhlasí. Ve svém vyjádření k podané žalobě následně navrhla jako důkazy k provedení na ústním jednání: odpověď Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje k žádosti o informace ze dne 27. 4. 2018, sdělení Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje k vyčíslení nákladů ze dne 4. 2. 2019, a dále výslech svědků npor. Mgr. O. N. a kpt. Ing. Bc. Š. M. (oba jsou pracovníky různých územních odborů stěžovatelky, kteří prováděli předmětné vyhledávání ve „vzorcích“ vybraných spisů). Krajský soud však rozhodl ve věci bez jednání, neboť shledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; dle tohoto ustanovení *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů napadeného rozhodnutí*. Shledal totiž rozhodnutí o odložení žádosti žalobkyně (ve spojení s výzvou k úhradě nákladů za poskytnutí informace) nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů tkvící v nedostatečném zdůvodnění výše stěžovatelkou požadované náhrady.

[25] Nejvyšší správní soud však takový postup krajského soudu nepovažuje za správný. Ten totiž ke svému závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí zjevně dospěl pouze na základě posouzení odůvodnění (výše požadovaných nákladů) uvedeného přímo ve výzvě (srov. odst. 16 napadeného rozsudku). Stěžovatelce lze však přisvědčit v tom, že měl zohlednit též argumentaci předestřenou jí nadřízeným správním orgánem (Ministerstvem vnitra) v rozhodnutí o stížnosti žalobkyně proti této výzvě. Byť totiž výzva k zaplacení úhrady za poskytnutí informace ani rozhodnutí o stížnosti proti takové výzvě nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008 - 90), tvoří tyto správní akty z procesního hlediska jeden navzájem

se doplňující celek; nepřezkoumatelnost odůvodnění výše požadované úhrady je proto třeba posuzovat v jejich vzájemné souvislosti. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje s přístupem Městského soudu v Praze ve stěžovatelskou odkazovaném rozsudku ze dne 18. 1. 2019, č. j. 6 A 248/2016 – 73, v němž při posouzení skutečností odůvodňujících předepsání úhrady a způsob jejího vyčíslení konstatoval, že je rozhodné „oboje zdůvodnění, a to jak ze sdělení o výši úhrady (...), tak potom zejména z rozhodnutí Ministerstva vnitra (...). Soud dospěl k závěru, že jak sdělení o výši úhrady, tak na něj navazující rozhodnutí potvrzující tuto výši úhrady dostaly ve vzájemném souhrnu zákonitým požadavkům vyplývajícím z ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. Z obou těchto správních aktů vyplývá, na základě jakých skutečností byla výše úhrady vyčíslena (...).“

[26] Krajský soud přitom nepovažoval za dostatečně odůvodněnou výzvu, dle níž „*požadovaná úhrada byla stanovena reprezentativním vzorkem 2 spisů, kdy prostudování spisu a získání požadovaných informací zabralo v průměru alespoň 5 hodin na 1 spis. Při celkovém počtu 27 dotčených spisů se jedná celkově o 135 hodin*“. Nadřízený správní orgán v rozhodnutí o stížnosti však nadto k problematice stanovení celkového počtu žádostí o informace dotčených spisů mimo jiné uvedl, že „*kritéria pro jejich identifikaci stěžovatelka (tedy žalobkyně) jednoznačně vymezila pouze zdánlivě. Ji uváděná věková klasifikace totiž dopadá fakticky na všechny pachatele předmětného trestného činu (srovnej ve věku od 15-ti do 18-ti let a starší 18-ti let). Postup, při němž povinný subjekt vycházel (pouze) z kritéria klasifikace skutku, tak lze považovat za jedinou možnost pro určení nejmenší možné množiny případů, jejichž podmnožinou budou všechny případy, které naplňují žádosti definovaná kritéria. Současně nadřízený orgán upozorňuje, že stěžovatelka definovala případ v relaci jeden pachatel – jedna oběť, což znamená, že ve vyhledávání nelze pominout ani skutky, v nichž došlo ke spáchání trestného činu dle § 193 trestního zákoníku v souběhu s jiným trestným činem, neboť je třeba vyhledat, zda v daném případě, definovaném číslem jedacím, není více pachatelů nebo obětí, jejichž vzájemný „vztah“ se omezuje na spáchání skutku naplňujícího jen a pouze skutkovou podstatu trestného činu uvedeného v cit. ustanovení. Ostatně ani stěžovatelkou interpretované policejní statistiky nejsou pro určení žádostmi vymezených případů vypovídající. Stěžovatelka dovozuje počet případů z údaje „objasněno celkem“, který představuje počet případů registrovaných v jakémkoli, i předchozím období, u něhož bylo v daném roce vydáno usnesení o zahájení trestního stíhání dle § 160 trestního řádu proti určité osobě. Stěžovatelka však požadovala informace i o počtu podezřelých osob, přičemž tento pojem nijak nedefinovala a legální definice v právním řádu není. Za podezřelého je tak na základě doktríny třeba považovat každého, proti němuž svědčí podklady obsažené ve shromážděném spisovém materiálu, a to bez ohledu na to, zda vůči němu bylo vydáno usnesení o zahájení trestního stíhání. Vypovídající by tak byl spíše počet registrovaných, resp. zjištěných trestných činů uvedených ve statistických výstupech. Jejich počet v inkriminovaném období na území Krajského ředitelství Olomouckého kraje činí 66 případů. Přestože mezi tyto případy spadají i jiné trestné činy než trestný čin zneužití dítěte k výrobě pornografie, nelze závěr o 27 případech učiněný povinným subjektem považovat za neodpovídající*“. K otázce časové dotace nezbytné pro prostudování jednoho „vzorku“ spisu pak nadřízený orgán konstatoval, že „*doba vyhledávání informací v jednom spisu v rozsahu 5 hodin vychází ze závěrů učiněných pracovníky Územního odboru Olomouc a Územního odboru Přerov, kteří provedli vyhledávání na vzorku příslušných spisů, a není zcela zjevně nepřiměřená. Ostatně v kontextu údajů uvedených ve stížnosti představuje doba 5 hodin dobu průměrnou. Použití systému ETR není s ohledem na charakter žádosti možné, neboť ETR slouží především jako systém elektronické spisové služby a služby s rozsáhlou možností dokumentace jednotlivých řízení, avšak nedisponuje analytickými nástroji, které by v něm umožňovaly selektovat dokumenty dle specifických kritérií. Nadto je třeba podotknout, že nedochází k automatizovanému zpracování klíčových slov z jednotlivých dokumentů a pravdivost případných vyhledávacích dotazů je třeba verifikovat za použití lidských zdrojů*“.

[27] Krajský soud byl předně povinen zohlednit též (v některých aspektech značně rozšiřující) argumentaci nadřízeného správního orgánu uvedenou v rozhodnutí o stížnosti, což však neučinil. Kdyby i přesto naznal, že stěžovatelka dostatečně neuviedla, resp. neprokázala, všechny relevantní okolnosti odůvodňující jí požadovanou výši náhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, měl ve věci nařídít jednání; nemohl totiž mít postaveno na jisto, že by výslech stěžovatelskou navržených svědků (zaměstnanců provádějících vyhledávání ve „vzorcích“

dotčených spisů) nemohl přinést žádné nové skutečnosti, jež by mohly odstranit důvody krajským soudem shledávané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Svědci totiž mohli nejen dosvědčit, že konkrétně oni vyhledávání žalobkyní požadovaných informací věnovali skutečně stěžovatelkou tvrzenou dobu 5 hodin na jeden spis (a popsat, jakým způsobem toto vyhledávání prováděli, které všechny dokumenty v něm museli projít a jaké informace v nich zjišťovat, zdali a jaké praktické obtíže přitom byly s touto činností spojeny); především však mohli také obecně pojednat o tom, jak stěžovatelka vede spisy skončených trestních řízení (včetně způsobu jejich archivování a s tím související jejich dostupnosti) či skrze jaká kritéria a jak efektivně lze v elektronické (případně písemné) verzi trestního spisu vyhledávat žalobkyní vyžadované informace, či např. jak časově náročné je zjištění počtu stránek celého spisu (což soud po stěžovatce požadoval uvádět). Znalost těchto skutečností mohla zásadně ovlivnit názor krajského soudu na to, jaké všechny údaje bylo skutečně nezbytné v projednávaném případě, vzhledem k povaze požadovaných informací a technickým a organizačním možnostem stěžovatelky, v předmětné výzvě vyžadovat. Teprve až na základě proběhnuvšího jednání ve věci mohl krajský soud případně dospět k závěru, že napadené rozhodnutí je (ve spojení s výzvou k úhradě nákladů a taktéž rozhodnutím o stížnosti proti ní) skutečně natolik nedostatečně odůvodněné, že je nepřezkoumatelné. Krajský soud tedy nebyl za dané skutkové situace oprávněn rozhodnout ve věci bez nařízení jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; Nejvyšší správní soud v takovém postupu spatřuje jinou vadu řízení [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], pročež napadený rozsudek zrušil.

[28] Pokud stěžovatelka tvrdila též nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost, neboť dle jejího názoru z něj nelze jednoznačně dovodit, jak má v dalším řízení postupovat, Nejvyšší správní soud tomuto důvodu nepřisvědčil. Krajský soud totiž konstatoval, z jakých důvodů shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, a předestřel jaké údaje přinejmenším v nové výzvě požaduje (identifikaci dotčených trestních spisů a zpřesnění výpočtu výše úhrady s ohledem na počet stran); skutečnost, že by stěžovatelka v důsledku napadeného rozsudku dostala do obtížné procesní situace, ještě sama o sobě není důvodem jeho nepřezkoumatelnosti. Pakliže by však krajský soud po provedení jednání dospěl k témuž závěru (čili opět napadené rozhodnutí zrušil), bude skutečně namístě, aby pregnantněji uvedl, do jakého procesního stádia věc vrací a jakým právním názorem je stěžovatelka vázána.

[29] Dalšími kasačními námitkami stěžovatelky se Nejvyšší správní soud již explicitně nezabýval. Nad rámec výše uvedeného však obecně zdůrazňuje, že je potřeba v každém případě taktéž reflektovat skutečnost, aby zjišťování informací nezbytných pro řádné a dostatečné odůvodnění výše úhrady požadované za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací nebylo nepřiměřeně vysoké a zbytečně tak nezatěžovalo žadatele o informace dalšími náklady. Stejně tak ani standard vyžadovaný pro prokázání doby strávené pracovníkem povinného subjektu při manuálním vyhledávání požadovaných informací ve spise nemůže být neadekvátně náročný, aby pro něj nepředstavoval další mimořádnou zátěž; tato činnost by však měla mít alespoň nějaký odraz ve spisovém materiálu (např. úřední záznam).

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[30] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem, jenž Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. června 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu