



Vyvěšeno dne: 22. 7. 2026
Svěšeno dne: 5. 8. 2026

Jakub Otevřel, DiS.

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobce: **Jan Cibulka**, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 16. 4. 2025, č. j. MPO 38102/2025, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2025, č. j. 3 A 72/2025-43,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2025, č. j. 3 A 72/2025-43, **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] Předmětem projednávané věci je především otázka, zda zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), představuje zvláštní zákon ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), tedy upravuje komplexní úpravu poskytování informací v podobě údajů zapisovaných v živnostenském rejstříku.

[2] Žalobce žádal podle InfZ o poskytnutí: „*informací evidovaných ve veřejné části Rejstříku živnostenského podnikání, a to ve formátu otevřených dat.*“ Žalobce se dovolával § 5a odst. 2 InfZ, který upravuje zveřejňování informací obsažených v registrech rovněž jako otevřená data. Žalovaný žádost odmítl rozhodnutím ze dne 27. 1. 2025, č. j. MPO 10854/2025, s tím, že poskytnutí požadovaných informací upravuje zvláštní zákon, a sice živnostenský zákon. Uplatní se tedy výjimka z aplikace InfZ upravená v jeho § 2 odst. 3. Žalovaný svůj závěr podpořil stanovisky Digitální a informační agentury (dále jen „DIA“) a Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“), které si vyžádal.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil rozkladem, který zamítl ministr průmyslu a obchodu výše nadepsaným rozhodnutím. Ministr se ztotožnil se žalovaným, že poskytování dat

z veřejné části živnostenského rejstříku upravuje komplexně živnostenský zákon v § 60, proto se neuplatní obecná úprava v InfZ. Poskytnutí informací z veřejného registru ve formátu otevřených dat by navíc bylo v rozporu s ústavně zaručeným právem na ochranu osobních údajů, soukromí a informační sebeurčení, jak ve svých stanoviscích zdůraznili DIA a ÚOOÚ.

[4] Žalobcem podané žalobě proti rozhodnutí ministra vyhověl městský soud nyní napadeným rozsudkem a rozhodnutí ministra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Připomněl judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které úprava v § 2 odst. 3 InfZ slouží k tomu, aby se nezdvojovala úprava přístupu k informacím, nikoliv aby bylo přístupu k informacím zamezeno. Žádost žalobce byla dle městského soudu obecná, až v žalobě blíže vysvětlil, jaké konkrétní informace a za jakým účelem požadoval poskytnout (chtěl datově zmapovat krátkodobé bydlení typicky skrze platformy Airbnb či Booking, konkrétně porovnat data o bytových domech s daty o provozovnách s registrovanou činností „ubytovací služby“). Žalovaný proto měl žalobce vyzvat podle § 14 odst. 5 písm. b) InfZ k upřesnění žádosti. Dle městského soudu žalovaný nemohl žádost žalobce bez dalšího odmítnout s tím, že se na požadované informace vztahuje živnostenský zákon. Nebylo totiž možné jednoznačně dovodit, jakých konkrétních informací se žalobce domáhal, zda žádal poskytnutí sestavy dle § 60 odst. 6 živnostenského zákona. Živnostenský zákon je speciálním zákonem ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ pouze v rozsahu informací, které jsou upraveny v § 60 živnostenského zákona. Živnostenský zákon není „obecným“ speciálním zákonem k InfZ, jak městský soud dovodil již v rozsudku ze dne 23. 11. 2016, č. j. 3 A 150/2014-44, v jiné věci žalobce. Ani městský soud proto nemohl posoudit, jaký zákonný režim se má na žádost žalobce aplikovat. Nejdříve je třeba vyjasnit rozsah předmětu žádosti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), na základě kterých požadoval napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel namítl, že žalobce je zkušený žadatel o informace, který se dlouhodobě na stěžovatele obrací s dotazem, zda bude veřejná část informačního rejstříku živnostenského podnikání převedena do formátu otevřených dat. Stěžovatel proto nevnímá jako spravedlivé a správné vyzývat žalobce k upřesnění jeho žádosti, žádost považoval za dostatečně určitou. Stěžovatel zdůraznil, že účel využití požadovaných dat žalobce účelově uvedl až v žalobě. Trval na tom, že žalobce nemusel vyzývat, to žalobce byl povinen férově vyložit důvody své žádosti a jako příslušník určitého povolání (novinář) měl jednat s odbornou péčí. Dle stěžovatele městský soud nepřihlédl k tomu, že žalobce je znalý věci. Stěžovatel poukázal na judikaturu ke zneužití práva s tím, že osobu jedající se znalostí věci není nutné pokaždé poučovat či vyzývat. Stěžovatel nepochybně má právo na poskytnutí relevantních informací, avšak i žadatel by měl jednat transparentně.

[7] Žalobce ve svém vyjádření souhlasil se stěžovatelem, že městský soud nesprávně uložil stěžovateli podrobněji zkoumat účel podané žádosti a zužovat její rozsah. Žádost byla formulována dostatečně určitě a i účel užití informací byl stěžovateli rámcově znám. Žalobce se proto ohradil proti tvrzení stěžovatele, že jednal nepoctivě. Nemusí se stěžovatelem konzultovat svá zpravodajská témata, v žalobě tak učinil jen pro ilustraci. Nejde ani o zneužití práva, ale o využití jediné cesty k získání informací veřejné správy. Žalobce podpořil zrušení napadeného rozsudku s tím, že městský soud se bude muset vypořádat s otázkou, zda právní úprava v živnostenském zákoně s prohibitivní výší zpoplatnění představuje překážku poskytování informací z veřejného rejstříku, jak namítal v žalobě.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatele jedná pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Podle § 2 odst. 3 InfZ [z]ákon se nevztahuje na poskytování informací o údajích vedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací (zvýraznění provedl NSS).

[11] Podle § 14 odst. 5 písm. b) InfZ [p]ovinný subjekt posoudí žádost a: [...] v případě, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně, vyžve žadatele ve lhůtě do sedmi dnů od podání žádosti, aby žádost upřesnil, neupřesní-li žadatel žádost do 30 dnů ode dne doručení výzvy, rozhodne o odmítnutí žádosti.

[12] Podle § 60 odst. 6 živnostenského zákona [n]a žádost vydá živnostenský úřad z veřejné části živnostenského rejstříku sestavu v listinné nebo elektronické podobě, jejímž obsahem mohou být pouze základní identifikační údaje o podnikateli, a to jméno, příjmení, nebo obchodní firma, popřípadě název, adresa sídla a identifikační číslo osoby, a dále, pokud to žadatel požaduje, předmět podnikání a umístění provozovny. Sestava obsahuje údaje platné ke dni zpracování sestavy. Tuto sestavu žadatel nesmí zveřejnit ani poskytnout třetí osobě.

[13] Podle § 60 odst. 7 živnostenského zákona [ž]ádost o poskytnutí sestavy podle odstavce 6 je možné podat u úřadu příslušného podle § 71 odst. 5 tohoto zákona; žádost musí kromě náležitostí podání stanovených správním řádem obsahovat rozsah požadované sestavy.

[14] Podle § 60 odst. 8 živnostenského zákona [s]estava podle odstavce 6 se žadateli poskytne do 30 dnů od podání žádosti. Je-li požadována zvlášť rozsáhlá sestava, lhůta pro její poskytnutí se o 30 dnů prodlužuje. Pokud živnostenský úřad žádosti neryboví, byť i jen částečně, vydá ve lhůtě podle věty první, případně věty druhé, rozhodnutí o odmítnutí žádosti, případně části žádosti.

[15] Podle § 60 odst. 9 živnostenského zákona [j]iné údaje než údaje uvedené v odstavcích 4, 5 a 6 se neposkytují, pokud tento zákon nestanoví jinak. Odstavce 4 a 5 citovaného ustanovení upravují poskytování údajů zapisovaných do živnostenského rejstříku podnikateli, jehož se týkají, správnímu orgánu a osobě, která prokáže právní zájem, a to ve formě výpisu nebo potvrzení o určitém zápisu, popř. o tom, že určitý zápis v živnostenském rejstříku není.

[16] Jelikož stěžovatel v kasační stížnosti obecně uplatnil též důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, popř. jiná vada řízení mající vliv na zákonnost rozsudku), Nejvyšší správní soud obecně uvádí, že napadený rozsudek je přezkoumatelný a řízení před městským soudem netrpí ani žádnou vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. K pojmu nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na své rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS, přičemž dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29], by konstatování nepřezkoumatelnosti mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným

případům. Napadený rozsudek požadavky této judikatury splňuje, neboť je z něj patrné, jaké důvody vedly městský soud ke zrušení rozhodnutí stěžovatele a jak má stěžovatel v dalším řízení postupovat. Tato kasační námitka tedy není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud ovšem shledal nesprávným věcné posouzení ze strany městského soudu. Vztahem InfZ a zvláštních předpisů se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již několikrát zabýval. Judikoval, že je třeba důsledně odlišovat situace, kdy se dle InfZ vůbec nepostupuje (§ 2 odst. 3 InfZ), a případy, kdy se postupuje podle InfZ a zvláštní zákon obsahuje pouze některé zvláštní normy. O první okruh případů jde tehdy, obsahuje-li zvláštní zákon komplexní úpravu podmínek, za nichž jsou určité informace poskytovány, a to včetně procesního postupu a prostředků ochrany. Tak je tomu např. u poskytování informací o životním prostředí, údajů z katastru nemovitostí nebo u nahlížení do správního a trestního spisu. Ve druhé skupině případů upravuje zvláštní zákon jen dílčí odchylky od InfZ, typicky speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace nebo zúžený okruh osob, kterým lze informace poskytnout. Nejvyšší správní soud v minulosti dovodil, že komplexní úpravu podmínek a provedení ústavně zaručeného práva na informace neobsahují např. zvláštní zákony v oblasti nahlížení do územněplánovací dokumentace či dokumentace staveb, hospodářské soutěže, veřejných zakázek nebo vězeňské služby (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010-86, č. 2128/2010 Sb. NSS, odst. [24], a na něj navazující rozsudky NSS ze dne 20. 9. 2017, č. j. 9 As 230/2016-37, odst. [13], ze dne 28. 11. 2018, č. j. 10 As 118/2018-53, č. 3849/2019 Sb. NSS, odst. [14], ze dne 13. 6. 2019, č. j. 1 As 159/2019-29, odst. [18], ze dne 12. 2. 2020, č. j. 1 As 324/2019-29, odst. [17], ze dne 1. 6. 2020, č. j. 5 As 253/2018-35, odst. [16] a [17], ze dne 30. 10. 2020, č. j. 5 As 162/2018-51, č. 4183/2021 Sb. NSS, odst. [31], ze dne 28. 7. 2021, č. j. 6 As 5/2020-40, odst. [19], ze dne 31. 8. 2023, č. j. 1 As 221/2022-36, odst. [10], ze dne 24. 1. 2024, č. j. 8 As 184/2022-45, odst. [31], nebo ze dne 6. 11. 2025, č. j. 1 As 164/2025-52, odst. [45] a [46]).

[18] Zároveň platí, že žadatel si nemůže dle své libosti vybírat zákonný režim, v němž se seznámí s informacemi, a žádostí podle InfZ negovat explicitní vyluku dle zvláštních zákonů (srov. již citovaný rozsudek č. j. 10 As 118/2018-53, odst. [25]). Rozhodující je v tomto ohledu povaha žádosti a je na správním orgánu (povinném subjektu), aby s ohledem na obsah žádosti posoudil, o jaké informace se jedná a jaký zákonný režim se na jejich poskytování vztahuje. Není totiž povinností žadatele o informace právně kvalifikovat, podle jakého předpisu se informací domáhá. Rozhodný není ani případný odkaz žadatele na ten či onen právní předpis (srov. již citovaný rozsudek č. j. 5 As 162/2018-51, odst. [32] a [33]). V citovaném rozsudku pátého senátu Nejvyšší správní soud vytkl správním orgánům, že při vyřízení žádosti o informace postupovaly podle InfZ a nikoliv podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, přestože žadatel žádal o informace, které byly obsahově informacemi o životním prostředí.

[19] V nyní projednávané věci žalobce svou žádostí požadoval poskytnutí „*informací evidovaných ve veřejné části Rejstříku živnostenského podnikání, a to ve formátu otevřených dat*.“ Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem i žalobcem, že taková žádost je dostatečně určitá pro posouzení, jaký zákonný režim se na ni uplatní (bez ohledu na to, že žalobce v žádosti výslovně odkazoval na InfZ). Žalobce zcela jednoznačně žádal poskytnutí údajů evidovaných, tj. zapisovaných v živnostenském rejstříku, což upravuje § 60 živnostenského zákona, avšak dle Nejvyššího správního soudu nikoliv komplexně, a proto se uplatní InfZ s dílčími odchylkami v živnostenském zákoně.

[20] Z výše citované judikatury vyplývá, že o komplexní právní úpravu poskytování určitých informací jde tehdy, stanoví-li konkrétní rámec poskytování těchto informací. Ustanovení § 2 odst. 3 InfZ vyžaduje, aby zvláštní zákon stanovil *zejména*, tedy nikoliv výlučně, avšak minimálně, *vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu*

pokračování

poskytnutí informací. Předpokládá tedy, že zvláštní zákon vylučující působnost InfZ bude upravovat poskytování informací komplexně, včetně procesního postupu a prostředků ochrany práv žadatele o informace (viz již citovaný rozsudek č. j. 6 As 5/2020-40, odst. [19]). Živnostenský zákon uvedený nesplňuje.

[21] V § 60 sice živnostenský zákon upravuje podání žádosti o poskytnutí vybraných údajů z veřejné části živnostenského rejstříku, příslušnost živnostenského úřadu, náležitosti žádosti, jaké údaje lze poskytnout, lhůtu pro vyřízení žádosti i způsob vyřízení žádosti (vyhovění nebo i jen částečné rozhodnutí o odmítnutí žádosti). Stanoví také, že *jiné údaje se neposkytují*, tedy pokrývá otázku poskytování všech údajů zapisovaných do živnostenského rejstříku. Z této úpravy v živnostenském zákoně je zcela zřejmý záměr zákonodárce poskytovat na žádost pouze některé údaje evidované v živnostenském rejstříku a jiné nikoliv. V souladu s výše citovanou judikaturou by žadatel nemohl takovou explicitní úpravu (výluku) obejít žádostí podle InfZ. Obecně platí, že ústavně zaručené právo na informace není bezbřehé. S jeho omezením počítá již čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle kterého lze právo vyhledávat a šířit informace *omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*. Jisté omezení práva na informace může pramenit též z práva každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě (čl. 10 odst. 3 Listiny).

[22] Živnostenský zákon ale neupravuje opravné prostředky. Dle Nejvyššího správního soudu nepostačuje, že vzhledem k nevyloučené subsidiární aplikaci zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, by se opravné prostředky řídily tímto obecným předpisem (viz § 1 odst. 2 uvedeného zákona). Opačný výklad by znamenal, že cokoliv, co je sice uvedeno ve výčtu v § 2 odst. 3 InfZ a výslovně by to neupravoval zvláštní zákon, se bude řídit subsidiárně aplikovaným správním řádem, ale přesto půjde o komplexní úpravu. Takový výklad by nebyl systémový a popíral by smysl i znění § 2 odst. 3 InfZ.

[23] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, že úprava poskytování údajů zapisovaných do živnostenského rejstříku obsažená v § 60 živnostenského zákona není komplexní úpravou podmínek poskytnutí těchto informací. Živnostenský zákon proto nepředstavuje zvláštní zákon ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ a nevylučuje aplikaci InfZ. V souladu s výše citovanou judikaturou je třeba živnostenský zákon zařadit do druhé skupiny případů, tedy zvláštních zákonů upravujících pouze některé odchylky od obecně aplikovatelného InfZ. Na žádost žalobce se tedy aplikuje režim InfZ s dílčími odchylkami upravenými v živnostenském zákoně, zejména omezení rozsahu poskytovaných údajů. V takové situaci nebylo potřeba výzvy k upřesnění žádosti podle InfZ, jak nesprávně dovodil městský soud v nyní napadeném rozsudku.

[24] Uvedené dle kasačního soudu není v rozporu se závěry rozsudku NSS ze dne 22. 1. 2014, č. j. 7 As 61/2013-40, č. 3064/2014 Sb. NSS, kterých se nynější žalobce dovolával v řízení před městským soudem a o které opřel své závěry též městský soud v napadeném rozsudku. Konkrétně šlo o závěr, že nemá dojít k situaci, kdy žadateli není informace poskytnuta vůbec nebo pouze v rozsahu zvláštního právního předpisu. Z citovaného rozsudku však vyplývají podobná východiska jako výše shrnutá, a sice že § 2 odst. 3 InfZ slouží k tomu, aby se nezdvjovala úprava přístupu k informacím, pokud je ve zvláštním zákoně upravena komplexně. Nejvyšší správní soud v rozsudku dále uvedl, že úprava přístupu k informacím ve zvláštním právním předpisu bude zpravidla z povahy věci omezená, popř. zvláštní zákon bude chtít poskytnout právě a jen informace v rozsahu, který stanoví on sám, a nebude vůbec umožňovat uplatnění InfZ. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku sedmého senátu zabýval výkladem zákona č. 140/1996 Sb., o zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé Státní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje pouze poskytnutí informací, které vypovídají o činnosti

bezpečnostních složek v určitém období (od 25. 2. 1948 do 15. 2. 1990). Uzavřel proto, že v případě žádosti o poskytnutí jakýchkoliv dalších informací o činnosti bývalé státní bezpečnosti je tedy možno postupovat podle InfZ.

[25] Optikou právě uvedeného městský soud v nyní projednávané věci dospěl ke správnému dílčímu závěru, že záleží, jaké konkrétní informace žadatel požaduje – zda se na ně uplatní úprava ve zvláštním zákoně či nikoliv, a tudíž je na místě postupovat dle obecného InfZ. Nesprávně však posoudil, že informace požadované žalobcem nebyly dostatečně konkrétně identifikovány pro učinění závěru, který zákonný režim se na ně užije. Citovanému rozsudku sedmého senátu též odpovídá, že živnostenský zákon výslovně stanoví, jaké údaje zapisované v živnostenském rejstříku lze na žádost poskytnout a že jiné údaje se neposkytují (viz § 60 odst. 9 živnostenského zákona).

[26] Městský soud tedy dospěl k nesprávnému závěru, že žádost žalobce o informace (údaje zapisované v živnostenském rejstříku) byla neurčitá a nemohl posoudit, jaký zákonný režim se na ni vztahuje. Na žádost žalobce je totiž třeba aplikovat InfZ s dílčími odchylkami upravenými v živnostenském zákoně. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek zrušil. Městský soud v dalším řízení znovu posoudí důvodnost žaloby žalobce a zákonnost napadeného rozhodnutí stěžovatele, který žádost žalobce odmítl podle InfZ.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. července 2026

L. S.

JUDr. Radan Malík v. r.
předseda senátu