

Opis podstatných částí rozsudku Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 22. ledna 2014 pod č.j. 7As 61/2013 – 40

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. E. C. a soudců JUDr. K. Š. a JUDr. J. H. v právní věci žalobce: **T. H.**, bytem ..., zastoupený Mgr. J. B., advokátem se sídlem ..., proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2013, č.j. 7 A 1/2011-64-68,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2013, č.j. 7 A 1/2011-64-68,
se z r u š u j e a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu opatření

O d ů v o d n ě n í

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 22. 4. 2013, č. j. 7 A/2011 – 64, zrušil rozhodnutí Policie české republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy (dále jen „krajské ředitelství“) ze dne 25. 10. 2010, č. j. KRPA-47501-3/ČJ-2010-000066-Č388, a rozhodnutí Policie České republiky, Obvodního ředitelství Praha II ze dne 11. 8. 2010, č. j. ORII-13045-6/ČJ-2010-001257, v části týkající se zamítnutí žádosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) o poskytnutí písemností založených ve spise OR5-46/SKS-ST-2003 na čísle listu 38, 85, 86 a 87, s výjimkou údajů o datu narození a místu trvalého bydliště. Dále městský soud nařídil Policii České republiky, Obvodnímu ředitelství policie Praha II poskytnout stěžovateli kopie písemností založených ve spise OR5-46/SKS-ST-2003 na čísle listu 38, 85, 86 a 87, s výjimkou údajů o datu narození a místu trvalého bydliště, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku. Ve zbytku městský soud žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že v dané věci nejsou důvody pro odmítnutí poskytnutí celého spisu dány. Služební hodnocení policisty obsahuje kromě jeho identifikačních údajů, z nichž jeho datum narození je v tomto případě nepochybně osobním údajem, který je z poskytnutí podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) vyloučen, pouze údaje o jeho profesní kariéře a pracovní činnosti. Neobsahuje žádné údaje o jeho privátní sféře (rodině, zdraví apod.), takže není důvod, proč by informace v něm obsažené nemohly být veřejně dostupné. Profesní kariéra policistů či úředních osob správních orgánů je věcí veřejnou a veřejnost má právo být o ní informována. V této části proto městský soud shledal žalobu důvodnou. Totéž platí ve vztahu k záznamu o projednání porušení pracovní kázně. Také v tomto dokumentu podle městského soudu nejsou (s výjimkou identifikačních údajů) obsaženy žádné údaje týkající se privátní sféry zaměstnance policie Z. H., jehož popisované pochybení se mělo týkat událostí stěžovateli známých. Ve vztahu k informacím týkajícím se případné spolupráce policisty npor. Bc. P. D. s bývalou StB městský soud žalobu důvodnou neshledal. Žalobní argumentace se přitom ve vztahu k této části správního řízení fakticky míjí s důvody, na nichž správní orgány své rozhodnutí založily. Správní orgány totiž neodůvodnily svá rozhodnutí tím, že by stěžovatel na požadovanou informaci neměl nárok a že by mu snad do možné spolupráce uvedeného policisty s bývalou StB „nic nebylo“. Žádost stěžovatele byla v této části zamítnuta z důvodu, že stěžovatel se měl poskytnutí této informace domáhat postupem podle jiného zákona. Podle ust. § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se zákon nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu. S účinností od 23. 3. 2006 bylo toto ustanovení novelizováno a byly do něj promítnuty závěry, k nimž při výkladu jeho

předchozího znění dospěla judikatura. Nyní zní tak, že se zákon nevztahuje na poskytování 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. Povinný subjekt a krajské ředitelství v daném případě dovolily, že zvláštním předpisem je v tomto případě zákon č. 140/1996 Sb., o zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé Státní bezpečnosti (dále jen „zákon o zpřístupnění svazků“), který nepochybně kritériím stanoveným pro dřívější právní úpravu judikaturou a nyní i zákonodárcem dostojí. Přitom i stěžovatel přiznává, že postup podle tohoto zákona využil, žádost podal a požadovaná informace mu byla poskytnuta. Okolnost, že stěžovatel poskytnutou informaci nepovažuje za pravdivou, není přitom pro posouzení této žaloby podstatná. Proto městský soud ve zbývající části žalobu zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnosti z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s.ř.s. V kasační stížnosti namítl, že městský soud nesprávně posoudil otázku nevyhovění žádosti stěžovatele o informace v části vztahu npor. Bc. P. D. k StB. Z čl. 17 Listiny základních práv a svobod a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyplývá, že omezit právo na informace lze za současného splnění dvou podmínek: je-li tak stanoveno zákonem a jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Je zřejmé, že obě tyto podmínky musí být splněny současně. Policista jako úřední osoba, *nota bene* ve vedoucí funkci u útvaru vykonávajícího kontrolní činnost a vyřizujícího stížnosti občanů na policisty, je osobou veřejně činnou a informace o jeho veřejném životě nelze zaměňovat s informacemi o jeho soukromí, neboť jde o veřejnou sféru, z níž informace o jednotlivci může brát na vědomí každý. V tomto směru odkázal stěžovatel na závěry judikatury Ústavního soudu a odborné literatury. Dále uvedl, že postupoval podle zákona o zpřístupnění svazků a obdržel negativní informaci, podle které údajně Bc. P. D. nikdy nebyl v žádném vztahu k bývalé StB, přičemž o objektivitě a pravdivosti této informace má důvod pochybovat. Důvod této pochybnosti spočívá v tom, že tento policista je uveden v tzv. Cibulkových seznamech jako osoba zapsaná ve svazcích StB pod číslem 220582 u Krajské správy StB Praha a Středočeský kraj. Existuje zde tedy rozpor mezi informací poskytnutou postupem podle zákona o zpřístupnění svazků a mezi informacemi vyplývajícími z veřejně dostupných zdrojů. Proto se stěžovatel se žádostí o poskytnutí této informace obrátil na Policii České republiky, tedy na státní orgán, který disponuje, a musí disponovat, informací minimálně o tom, kde byl Bc. P. D. před rokem 1990 v rámci SNB služebně zařazen, a zda byl zařazen u složky StB, jak pro závěr o této možnosti svědčí informace z veřejně dostupných zdrojů. Není totiž vyloučeno postupem podle zákona o zpřístupnění svazků verifikovat informace získané postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím v situaci, kdy takto získané informace budí důvodné pochybnosti o jejich správnosti a věrohodnosti. Nelze navíc aplikovat ust. § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném od 23. 3. 2006, neboť žádost o informace stěžovatel podal dne 31. 5. 2005. Co se týče znění tohoto ustanovení, měla by právní úprava být natolik jasná a srozumitelná, aby jednotlivec věděl, co je právem, a mohl tomu přizpůsobit svoje chování. Pokud by občané měli právo pouze podat žádost o určitou informaci a v případě, kdy jim je poskytnuta informace nevěrohodná nebo vyloženě nepravdivá, by neměli možnost získanou informaci nijak verifikovat, stalo by se ústavně zaručené právo na informace prázným pojmem a otevřela by se tím možnost pro svévoli povinných subjektů. Kromě toho se stěžovatel neztotožňuje ani s právním posouzením věci městským soudem, pokud jde o otázku nicotnosti správních rozhodnutí v části, ve které jimi bylo rozhodnuto tak, že rozhodnutím neomezená část informace se poskytuje nahlédnutím do spisu včetně možnosti

pořídít si kopie. Správní orgán (povinný subjekt) totiž není nadán kompetencí vydat kladné rozhodnutí o tom, že informace se poskytuje, v takovém případě se informace žadateli jednoduše faktickou cestou, poskytne. Z tohoto důvodu jsou správní rozhodnutí obou stupňů v této části podle stěžovatele nicotná a měla být v této části zrušena nebo prohlášena za nicotná, a to i bez návrhu. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s.ř.s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu stěžovatel v žádosti o poskytnutí informací podané dne 31. 8. 2005 podle zákona o svobodném přístupu k informacím žádal o poskytnutí obsahu celého spisu skupiny kontroly a stížností bývalého Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5 OR5-40/SKS-ST-2003 týkajícího se vyřizování stížnosti stěžovatele na protiprávní jednání a nevhodné chování příslušníků služby kriminální policie a vyšetřování vůči jeho osobě, o jejímž vyřízení byl informován dopisem ředitele tohoto policejního orgánu ze dne 12. 5. 2003. Dále stěžovatel žádal, aby byl seznámen s obsahem celého stížnostního spisu a aby mu bylo umožněno pořídít jeho kopii. Rovněž žádal o poskytnutí informace, zda pracovník skupiny stížností a kontroly tohoto policejního orgánu npor. Bc. P. D., který tuto stížnost vyřizoval, byl příslušníkem, pracovníkem nebo spolupracovníkem StB, popřípadě v jakémkoliv jiném vztahu k StB, a pokud ano, ve které době a jakou funkci vykonával nebo jakou činností či formou spolupráce byl pověřen. Žádosti žadatele nebylo správními orgány vyhověno.

Podle ust. § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se tento zákon nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu musí takový zvláštní právní předpis poskytování informací upravit komplexně, k čemuž směřuje i novelizace citovaného ustanovení provedená zákonem č. 61/2006 Sb. V současném znění se tedy zákon o svobodném přístupu k informacím nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Poznámka pod čarou uvedená u pojmu zvláštního právního předpisu odkazuje na zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Současné znění zákona o svobodném přístupu k informacím pak uvádí také zákon č. 344/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Uvedený výčet je ovšem výčtem demonstrativním a poznámky pod čarou v tomto smyslu pouze dávají příklady zákonů, které zvláštní úpravy obsahují, aniž by jejich okruh uzavíraly.

Nejvyšší správní soud ve vztahu k ust. § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím dovolil, že požadavek komplexnosti úpravy ve zvláštním právním předpisu splňuje institut nahlížení do spisu podle správního řádu (viz rozsudky ze dne 27. 1. 2004, č. j. 5 A 158/2001 – 100, publ. pod č. 204/2004 Sb. NSS, ze dne 28. 3. 2006, č. j. 8 As 34/2005 – 76, ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 – 78). Naopak zvláštním právním předpisem není právní úprava obsažená v ust. § 133 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, která pouze doplňuje obecnou úpravu v zákoně o svobodném přístupu k informacím (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 5 As 7/2004 – 53).

Úprava obsažená v ust. § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím slouží k tomu, aby se nezdvojovala úprava přístupu k informacím, nikoliv aby bylo přístupu

k informacím zamezeno. Účelem zákona o svobodném přístupu k informacím totiž není nahradit postup upravený v režimu zvláštních předpisů. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011 – 66, uvedl, že ve svých závěrech „setrvale vychází z toho, že široce pojatý svobodný přístup k informacím ve veřejné sféře je jednou z nejefektivnějších cest k transparentci veřejné moci, k její všestranné, účinné a kontinuální veřejné kontrole a jedním z nástrojů snižujících možnosti jejího zneužívání. Na druhé straně však nelze přehlédnout, že kverulační, zjevně šikanózní, či dokonce pracovní kapacitu orgánů veřejné moci z různých důvodů cíleně paralyzující výkon tohoto práva může mít významné negativní důsledky, které za určitých okolností mohou popřít dokonce i smysl a účel práva na svobodný přístup k informacím.

V dané věci není pochyb o tom, že zákon o zpřístupnění svazků obsahuje komplexní úpravu poskytování informací, které jsou předmětem jeho úpravy. Rozhodující pro posouzení kasační stížnosti je ovšem právě rozsah této zvláštní úpravy poměřovaný rozsahem informací, jejichž poskytnutí stěžovatel požadoval. Nelze totiž pominout, že úprava přístupu k informacím ve zvláštním právním předpisu bude z povahy věci vždy svojí šíří omezená oproti obecnému rozsahu poskytovaných informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jakkoli co do hloubky může oprávněné osobě třeba poskytovat i větší rozsah informací. Je také představitelné, že zvláštní právní úprava může mít takovou povahu, že o určité oblasti bude chtít poskytnout právě a jen informace v rozsahu, jež stanoví ona sama, a nebude vůbec umožňovat uplatnění zákona o svobodném přístupu k informacím, v oblasti, na kterou se zvláštní úprava vztahuje. To by však muselo z příslušné zvláštní úpravy být dostatečně patrné. V každém konkrétním případě je tak třeba posoudit povahu informací požadovaných žadatelem s ohledem na předmět úpravy zvláštního právního předpisu, jeho rozsah a povahu, aby nedošlo k situaci, kdy není žadateli informace poskytnuta vůbec, anebo je mu poskytnuta pouze její část v rozsahu zvláštního právního předpisu, čímž by využitelnost informace pro žadatele mohla být zbytečně snížena.

Podle ust. § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Oproti tomu je okruh informací poskytovaných podle zákona o zpřístupnění svazků nepoměrně užší. Podle ust. § 2 citovaného zákona se jedná o zachované nebo zrekonstruované dokumenty vzniklé činností bezpečnostních složek v období od 25. 2. 1948 do 15. 2. 1990 evidované v dobových spisových nebo archivních pomůckách (registrech) těchto složek nebo jim nadřízených ústředních správních orgánů. Užší je i okruh subjektů povinných k poskytování informací. V rozhodné době bylo tímto subjektem ministerstvo vnitra (příp. ministerstvo obrany a ministerstvo spravedlnosti) a v současnosti je jím Archiv bezpečnostních složek.

Z výše uvedeného vyplývá, že žadateli o poskytnutí informací jsou v režimu zákona o zpřístupnění svazků zpřístupněny pouze některé informace, které mohou vypovídat o činnosti bezpečnostních složek v určitém období. Zákon o zpřístupnění svazků je tak ve vztahu k obecné úpravě poskytování informací v zákoně o svobodném přístupu k informacím zvláštním právním předpisem pouze v rozsahu poskytování informací, na které se vztahuje. V případě žádosti o poskytnutí jakýchkoliv dalších informací o činnosti bývalé StB je tedy možno postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž se bude zpravidla jednat o informace obsažené ve spisových nebo archivních pomůckách bezpečnostních složek, které nejsou v dispozici ministerstev nebo Archivu bezpečnostních složek, případně o jiné informace, které se v archivních pomůckách bezpečnostních složek

nenacházejí. Je například představitelné, že údaje o činnosti policisty v bezpečnostních složkách ve smyslu ust. § 3 písm. g), h) zákona o zpřístupnění svazků či spolupráce policisty s těmito entitami bude patrná z dokumentace o služebním poměru policisty či z jiných podkladů, které jsou uchovávány v jeho osobním spise (§ 202 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů).

Účelem zákona o zpřístupnění svazků ovšem není přístup k informacím tohoto druhu omezovat, ale naopak umožnit jej v co nejširší míře. Podle ust. § 1 citovaného zákona je účelem zákona co nejširší odhalení praxe komunistického režimu při potlačování politických práv a svobod vykonávané prostřednictvím tajných represivních složek totalitního státu. Zákon o zpřístupnění svazků umožňuje zpřístupnit pronásledovaným osobám dokumenty o jejich pronásledování a zveřejnit údaje o vykonavatelích tohoto pronásledování a jejich činnosti. Ověření informací získaných podle zákona o zpřístupnění svazků jinými zákonem upravenými prostředky totiž nejen, že není vyloučeno, nýbrž naopak tento postup je naplňováním veřejného zájmu na vyrovnání se s totalitní minulostí, s potřebou co nejširší informovanosti a otevřené veřejné diskuse o této minulosti (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10). Domněnka, že Policie České republiky, tedy současný nebo bývalý zaměstnavatel dotyčného policisty, disponuje i údaji souvisejícími s jeho možnou činností v bývalé StB, proto není zcela neopodstatněná.

Z výše uvedených důvodů je tedy stížní námitka týkající se rozsahu poskytnuté informace důvodná.

Důvodná však není stížní námitka nesprávného posouzení nicotnosti správních rozhodnutí v části, že rozhodnutím neomezená část informace se poskytuje nahlédnutím do spisu včetně možnosti pořídit kopie. Se stěžovatelem lze souhlasit, že povinná osoba má informace fakticky poskytnout, jak je zřejmé z ust. § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím, a nikoli správním rozhodnutím rozhodnout o jejich poskytnutí a případném způsobu, jakým tak bude učiněno. Tento postup povinné osoby ale nemá za následek nicotnost takového rozhodnutí, nýbrž pouze jeho nezákonnost. Nejedná se totiž o natolik závažné pochybení, aby dosahovalo povahy a intenzity ve smyslu v ust. § 77 odst. 1 věta první zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, neboť správní orgán jednal v rámci své působnosti (poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím).

Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je důvodná. Proto napadený rozsudek městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s.ř.s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s.ř.s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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. ledna 2014