



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Mgr. M. Š.**, proti žalovanému: **Městské státní zastupitelství v Praze**, se sídlem náměstí 14. října 9, Praha 5 - Smíchov, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2007, čj. SIN 1/2007-6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2010, čj. 10 Ca 226/2007 - 48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2010, čj. 10 Ca 226/2007 - 48, **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] Žalobce dne 26. 1. 2007 požádal Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 1 mj. o poskytnutí informace o obsahu usnesení o zahájení trestního stíhání bývalého příslušníka Policie ČR T. Č. pro jednání, kterého se dopustil dne 1. 5. 2006 v Praze 2 na Palackého náměstí proti poškozené K. J., dále o obsahu usnesení nadřízeného státního zastupitelství, kterým bylo případně rozhodováno o stížnosti proti usnesení o zahájení trestního stíhání obviněného T. Č., dále o usnesení státní zástupkyně Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 Mgr. Martiny Ševčíkové čj. SV 27/2006 ze dne 16. 11. 2006, kterým bylo trestní stíhání obviněného T. Č. zastaveno a konečně o obsahu usnesení nadřízeného státního zastupitelství, kterým bylo případně rozhodováno o stížnosti proti usnesení o zastavení trestního stíhání obviněného T. Č. Žádost podal s odvoláním na § 13

odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „informační zákon“).

[2] Rozhodnutím Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. SIN 1/2007, nebylo žádosti žalobce vyhověno, a to s odkazem na § 15 odst. 1 informačního zákona. Požadované informace jsou totiž podle správního orgánu I. stupně takového charakteru, že se na ně vztahuje omezení práva na informace podle § 11 odst. 4 písm. a) téhož zákona.

[3] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, o kterém rozhodoval žalovaný. Ten napadené rozhodnutí zrušil a řízení podle informačního zákona zastavil. Žádost žalobce totiž nesplňovala podmínky k zahájení správního řízení, bylo ji třeba posoudit a vyřídit dle zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. S odkazem na trestní řád pak žalovaný uzavřel, že žalobce nemá v trestním řízení postavení ani obviněného, ani poškozeného, ani zúčastněné osoby, proto mu neschází právo nahlížet do spisu ve smyslu předpisů o trestním řízení.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou městskému soudu. Ten jeho žalobu zamítl. Odkázal přitom na § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona, podle něhož povinné subjekty mj. neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení. Podle § 12 téhož zákona všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. Informování veřejnosti poskytováním informací sdělovacím prostředkům o činnosti orgánů činných v trestním řízení upravuje § 8a trestního řádu. Zákonná úprava § 11 odst. 4 písm. a) není ústavně nekonformní. Je naopak jedním ze zákonných omezení práva na informace, které český ústavní pořádek předpokládá. Zákon poskytování informací o probíhajícím trestním řízení vylučuje z režimu poskytování informací podle informačního zákona. Podřazuje jej totiž pod režim trestního řádu. Informační zákon se na poskytování informací o probíhajícím trestním řízení vůbec nevztahuje, neboť jeho úprava výslovně povinnost povinných subjektů poskytovat takovéto informace vylučuje. Proto v případě podané žádosti o tento typ informací není možný jiný postup, než v režimu informačního zákona tuto žádost považovat za žádost zjevně nepřipustnou, a proto řízení o takové žádosti zastavit [s odkazem na § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace lze učinit jen v případech, kdy jde o takové informace, jejichž poskytování není z režimu informačního zákona explicitně vyloučeno.

[5] Další námitky žalobce, týkající se aplikace vnitřního předpisu žalovaného, soud neshledal relevantními pro tuto věc. O daný vnitřní předpis se ostatně rozhodnutí žalovaného vůbec neopírá.

II.

Argumenty obsažené v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) ve své obsáhlé kasační stížnosti uvádí, že ji podává z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejprve na prvních devíti stranách kasační

stížnosti velmi obsáhle rekapituluje dosavadní průběh řízení. Dále pak zdůrazňuje, že městský soud se s jeho žalobními námitkami vypořádal „jen částečně a především povrchně“.

[7] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že poskytování informací o probíhajícím trestním řízení se řídí výlučně příslušnými ustanoveními trestního řádu. Správným kritériem podle něj není, zda jde o trestní řízení probíhající nebo neprobíhající (skončené), nýbrž zda žádost podává strana trestního řízení (pak se její žádost řídí režimem § 65 trestního řádu) nebo zda žádost podává osoba jiná, od obviněného, poškozeného a zúčastněné osoby, resp. jejich obhájců a zmocněnců odlišná (pak se její žádost řídí režimem podle informačního zákona). Stěžovatel v projednávané věci není žádnou z osob, vyjmenovaných v § 65 trestního řádu. Proto nebylo žádného důvodu, aby jeho žádost žalovaný vyřizoval v režimu trestního řádu namísto informačního zákona. Žalovaný tedy neměl řízení zastavovat, stejně jako správní orgán I. stupně neměl stěžovatelovu žádost odmítat přípisem. Naopak oba měli rozhodnout o věci meritorně podle § 15 informačního zákona. Stěžovatel upozorňuje, že závěry městského soudu jsou ve skutečnosti rozporné i s jeho vlastní judikaturou.

[8] Městský soud se dále podle stěžovatele vůbec nezabýval jeho řádně uplatněnou námitkou, zda o jeho odvolání vůbec rozhodoval k tomu příslušný orgán. Rozhodnutí o odvolání totiž vydal žalovaný, tedy Městské státní zastupitelství v Praze, nikoliv Ministerstvo spravedlnosti. To souvisí s aplikovatelností Instrukce Ministerstva spravedlnosti čj. M-1827/99 ze dne 21. 12. 1999, o čemž žaloba rovněž detailně hovořila. K instrukci dále uvádí, že v daném případě, v rozporu s tím, co uvádí městský soud, aplikována byla. Právě na základě tohoto předpisu totiž o odvolání rozhodoval žalovaný a nikoliv Ministerstvo spravedlnosti. Vymezení nadřízeného orgánu, povolaného rozhodovat o odvolání podle § 16 informačního zákona, by mělo jednoznačně vyplývat ze zákona (stěžovatel v tomto odkazuje na § 20 odst. 4 informačního zákona a § 178 správního řádu), nemělo by být upraveno až interním předpisem, a to navíc nejednotně. Co se týče této nejednoty, stěžovatel odkazuje na § 2 písm. a) až e) shora cit. instrukce.

[9] Městský soud se pak dle názoru stěžovatele vůbec nevypořádal s žalobní námitkou, podle níž žalovaný porušil § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu. Rozhodnutí žalovaného bylo totiž vydáno s průtahy. Vydáno ve smyslu cit. ustanovení správního řádu bylo o dva týdny později, než jak je na tomto rozhodnutí uvedeno. Této námitce však městský soud nevěnoval žádnou pozornost.

[10] Nedostatečně se podle stěžovatele městský soud zabýval rovněž namítanou protiústavností § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona. Neposkytnutí informací o probíhajícím trestním řízení je totiž obligatorní, nikoliv fakultativní. V projednávané věci přitom orgány činné v trestním řízení o obsahu svých rozhodnutí informovaly veřejnost průběžně. Podanou žádostí o informaci proto stěžovatel nežádal o sdělení, jak bylo rozhodnuto (tato informace byla zveřejněna), ale proč bylo takto rozhodnuto. Žádost tedy směřovala na důvody rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení. Navíc šlo o netypický případ, těšící se velkému veřejnému zájmu – trestní stíhání policisty pro útok na neozbrojenou mladou ženu, poslankyni Parlamentu České republiky, která se na rozdíl od policistů nebála projevit svůj nesouhlas s radikálními projevy pochodujících extrémistů.

Jednalo se tedy o věc veřejného zájmu, o níž lze veřejně diskutovat, na kterou nelze vztáhnout jinak obvyklé zásady ochrany soukromí jednotlivce. Ust. § 11 odst. 4 písm. a) je neproporcionální, paušálně vylučuje poskytnout jakoukoliv informaci o probíhajícím trestním řízení, bez ohledu na specifika individuální kauzy, bez zřetele na to, v jakém stádiu řízení se věc nachází, a je-li to nezbytné. Přinejmenším rozhodnutí, která se vyhláší veřejně (rozhodnutí soudu) nebo se povinně zveřejňují na úřední desce, mohou být po eventuálním vyloučení těch informací, u kterých to stanoví zákon, poskytnuta žadateli postupem podle informačního zákona. Totéž by mělo podle stěžovatele platit též o rozhodnutích, o kterých byla veřejnost informována sdělovacími prostředky. Byla-li veřejnost seznámena s tím, jak státní zastupitelství rozhodlo, pak není důvodu upírat veřejnosti právo dozvědět se důvody, proč tak rozhodlo.

[11] V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010. Z tohoto nálezu detailně citoval. Ústavní soud v něm shledal neústavním § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, resp. jeho část, vylučující poskytnutí informací o nepravomocných soudních rozsudcích. V nyní projednávané věci je situace do značné míry podobná, neboť jde o informaci o rozhodnutí státního zastupitelství, kterým se trestní řízení končí a které v době, kdy o informaci bylo žádáno, nebylo pravomocné, tzn. jednalo se o probíhající trestní řízení ve smyslu § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření toliko uvedl, že se zcela ztotožňuje s odůvodněním rozhodnutí městského soudu. Proto navrhl, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve shledal dílčí nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] (**III.A.**). Následně posoudil jako nesprávný právní názor městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], podle něhož § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona vylučuje poskytnutí jakékoliv informace o trestním řízení, dokud toto není pravomocně ukončeno (**III.B.**).

III.A.

Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[15] Stěžovatel vytýká městskému soudu, že se nevypořádal s námitkou, podle níž žalovaný porušil § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, neboť jeho rozhodnutí bylo vydáno o dva týdny později, než jak je na tomto rozhodnutí uvedeno.

[16] Jak zjistil zdejší soud ze soudního spisu, tuto námitku uplatnil stěžovatel ve své žalobě, a to na straně 4. S touto námitkou se ovšem městský soud ani náznakem nevypořádal.

[17] Městský soud tedy uvedený žalobní bod úplně pominul, v odůvodnění rozsudku se k němu nikterak nevyjádřil. Nevysvětlil ani, proč by tato námitka byla pro věc eventuálně bez významu. Tím zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004 - 74, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz). Bude proto na městském soudu, aby v dalším řízení tuto žalobní námitku řádně posoudil. Teprve tímto postupem bude respektováno právo stěžovatele na spravedlivý proces, neboť budou vypořádány všechny jeho žalobní body a z odůvodnění rozsudku budou zřetelné veškeré důvody rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se nemůže touto námitkou zabývat sám jako první namísto městského soudu, neboť by tím porušil právo stěžovatele na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [srov. k tomu nálezný sp. zn. I. ÚS 1534/08 ze dne 17. 12. 2008 (N 225/51 SbNU 807), bod 14].

[18] Tato kasační námitka je proto důvodná.

[19] Ze stejných důvodů je nutno dát stěžovateli za pravdu, že městský soud se vůbec nezabýval jeho řádně uplatněnou námitkou, zda o jeho odvolání rozhodoval k tomu příslušný orgán, resp. zda rozhodnutí žalovaného není nicotné (viz s. 9 žaloby). S ohledem na právní závěry podané v bodě [17] shora nebyl zdejší soud ani tuto námitku s to posoudit jako první namísto městského soudu, proto i v tomto bodě je kasační stížnost důvodná.

[20] Rozhodnutí městského soudu je proto dílem nepřezkoumatelné, což již samo o sobě je důvodem jeho zrušení. Dílčí nepřezkoumatelnost rozsudku nicméně nebránila zdejšímu soudu posoudit zákonnost klíčové otázky, se kterou se městský soud vypořádal způsobem plně přezkoumatelným, totiž správnosti interpretace § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona (bližší viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006 - 74, ve věci *SÜD, s. r. o.*, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

III.B.

Výklad § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

[21] Podle § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona povinné subjekty dále neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení. Městský soud má za to, že toto ustanovení vylučuje jakékoliv informace o trestním řízení, dokud toto není pravomocně ukončeno. Navíc se na žádosti směřující o informaci o probíhajícím trestním řízení podle městského soudu vůbec nevztahuje informační zákon. S těmito závěry stěžovatel nesouhlasí.

[22] Nejvyšší správní soud z níže uvedených důvodů dává za pravdu stěžovateli. Nejprve vzal v úvahu ústavněprávní premisy svého rozhodnutí (III.B.1.), dále pak podpůrně zvážil argumenty vyplývající ze srovnávacího práva (III.B.2.).

III.B.1.

Ústavně konformní interpretace informačního zákona

[23] Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010 - 86 (*Oživení, o. s. proti Technické správě komunikací hl. města Prahy*), publ. pod č. 2128/2010 Sb. NSS, je třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací vůbec nepostupuje dle informačního zákona, neboť se postupuje podle zvláštního zákona (§ 2 odst. 3 tohoto zákona), a případy, kdy se postupuje podle informačního zákona a zvláštní zákon obsahuje pouze některé zvláštní normy (blíže bod 24 tamtéž). První okruh případů představuje např. nahlížení do spisu ve správním řízení, které je komplexně upraveno podle § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (viz detailně rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007 - 78). Zvláštní zákon, aby byl vskutku zvláštním zákonem, musí poskytování informací upravit komplexně (srov. text § 2 odst. 3 informačního zákona ve znění novely č. 61/2006 Sb.). Druhý okruh případů, jak bude vysvětleno níže, zahrnuje poskytování informací o probíhajícím trestním řízení, jak je upraveno v § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona a § 8a trestního řádu.

[24] Ustanovení § 65 trestního řádu ve spojení s § 2 odst. 3 informačního zákona vylučuje aplikaci posléze uvedeného zákona v situaci, kdy se určitá osoba domáhá nahlédnutí do trestního spisu. Nahlédnout do trestního spisu lze toliko v režimu § 65 trestního řádu, nikoliv v režimu informačního zákona. Požadavek komplexnosti úpravy splňuje toliko institut nahlížení do spisu podle § 65 trestního řádu, nikoliv ovšem § 8a trestního řádu (srov. k tomu bod [26] níže), kterého se městský soud a žalovaný dovolávají. Ustanovení § 65 trestního řádu totiž upravuje jak okruh osob, jimž právo nahlížet do spisu svědčí (odst. 1), tak práva spojená s nahlížením do spisu (odst. 1 a odst. 5), postup v situacích, kdy je nahlížení do spisu odepřeno (odst. 2) atd. Z uvedeného je patrné, že ustanovení § 65 zakotvuje natolik komplexní postup při poskytování informací, že je podřaditelný pod ustanovení § 2 odst. 3 informačního zákona (srov. též Rothanzl, L. In Furek, A. – Rothanzl, L. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Praha : Linde, 2010, s. 286). Ostatně informační zákon počínaje účinností novely č. 61/2006 Sb. poskytnutí požadované informace formou nahlédnutí do (správního, soudního či jiného) spisu vůbec nezná. Nahlížení do spisu jako speciální forma seznámení se s informacemi ve spise je proto zásadně vyhrazeno toliko účastníkům řízení, resp. osobám, které osvědčí právní zájem, a je upraveno jednotlivými procesními řády.

[25] Nutno nicméně zdůraznit, že stěžovatel se nahlédnutí do trestního spisu nedomáhal, domáhal se pouze informace o důvodech rozhodnutí učiněných státním zastupitelstvím v dané věci. V takovémto případě není možné z níže podaných důvodů dát za pravdu městskému soudu a žalovanému, podle nichž na probíhající trestní řízení informační zákon nedopadá vůbec.

[26] Vedle § 65 upravuje poskytování informací trestní řád též v § 8a. Podle § 8a odst. 3 orgány činné v trestním řízení informují o své činnosti veřejnost poskytováním informací veřejným sdělovacím prostředkům (srovnatelně do 31. 3. 2009, § 8a odst. 1). Jak již uvedl ke vztahu informačního zákona a trestního řádu Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 38/2007 - 78 (cit. v bodě [23] shora), trestní řád v § 8a neobsahuje komplexní úpravu týkající se poskytování informací. Proto ani nemůže být zvláštním právním předpisem ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona, jenž by vylučoval možnost domáhat se poskytnutí informací podle informačního zákona. Jinými slovy, § 8a trestního řádu nelze vykládat tak, že vylučuje poskytování informací o probíhajícím trestním řízení jinou

formou než poskytováním informací veřejným sdělovacím prostředkům ve smyslu § 8a odst. 3 (do 31. 3. 2009 odst. 1). Doktrína k tomu obdobně poukazuje na to, že § 8a trestního řádu upravuje speciální důvody, pro něž orgány činné v trestním řízení neposkytnou informace o své činnosti, ačkoliv při vyřizování žádosti o poskytnutí informace postupují dle informačního zákona (viz též Rothanzl, L. In Furek, A. – Rothanzl, L. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Praha : Linde, 2010, s. 287).

[27] Ve své dosavadní judikatuře se k interpretaci § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona Nejvyšší správní soud vyslovil zejména v rozsudku ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 97/2009 - 119 (*Šalamoun - Spolek na podporu nezávislé justice v ČR proti Ministerstvu spravedlnosti*). V tomto rozsudku soud dospěl mj. k závěru, že podmínky omezení práva na informace ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jsou v případě aplikace § 11 odst. 4 písm. a) splněny. Právo na informace je omezeno zákonným ustanovením a současně je omezení poskytnutí informace z důvodu probíhajícího trestního řízení v demokratické společnosti nezbytné, právě z důvodů zachování veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti či ochrany práv a svobod druhých. Omezení práva na informace podle § 11 odst. 4 písm. a) tak je legitimní, to však nic nemění na tom, že musí být interpretováno restriktivním způsobem v souladu s cílem daného omezení.

[28] Jak v cit. rozsudku ve věci *Šalamoun* soud dále uvedl, podstatný je obsah a okamžik doručení žádosti o informaci: „*Po obdržení žádosti o informaci povinný subjekt nejprve posoudí, zda v konkrétním čase probíhá trestní řízení ohledně informace, která je požadována. O ukončených trestních řízeních informaci poskytne. Jedná-li se o informaci o probíhajícím trestním řízení, povinný subjekt uváží, zda by poskytnutím informace mohl být zmařen předmět a účel trestního řízení, tedy zpochybněna role státu při zjišťování trestných činů, odhalování, stíhání a odsuzování pachatelů trestných činů či obecně při upevňování zákonitosti. Jedině z tohoto důvodu je ospravedlnitelné veřejnosti požadované informace nepřístupnit. Pokud nemůže být poskytnutím informace cíl trestního řízení zmařen nebo ohrožen, povinný subjekt informaci poskytne, neboť neexistuje důvod jejího dalšího utajení*“ (zvýraznění doplněno).

[29] Z cit. rozsudku tedy vyplývá opačná interpretace, než ke které dospěl městský soud. Ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) nelze interpretovat automaticky tím způsobem, že jakékoliv informace z probíhajícího trestního řízení nebudou žadateli poskytnuty. Právě naopak, povinný subjekt s ohledem na ústavní zásady práva na informace musí vždy zvážit, zda by poskytnutím informace o probíhajícím trestním řízení mohl být zmařen předmět a účel trestního řízení, tedy zpochybněna role státu při zjišťování trestných činů, odhalování, stíhání a odsuzování pachatelů trestných činů či obecně při upevňování zákonitosti. Obdobně ostatně judikoval zdejší soud již v rozsudku ze dne 14. 9. 2009, čj. 6 As 18/2009 - 63 (publ. pod č. 1957/2009 Sb. NSS). V něm uvedl, že „*[p]odle § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím [...] nelze poskytovat informace, které mají vazbu a vztah k probíhajícímu trestnímu řízení a jejichž poskytnutí by mohlo jeho účel zmařit či ohrozit*“ (zvýraznění doplněno).

[30] Správním názorem vysloveným ve věci *Šalamoun* (stejně tak i v rozsudku čj. 6 As 18/2009 - 63, cit. v bodě [29] shora) je proto neslučitelný závěr městského soudu, podle něhož se na případy probíhajícího trestního řízení informační zákon vůbec nevztahuje. Městský soud má totiž nesprávně za to, že s ohledem na text § 11 odst. 4 písm. a) je aplikace tohoto zákona pro probíhající trestní řízení vyloučena, neboť kompletní úprava přístupu k informacím z probíhajícího trestního řízení je upravena toliko v trestním řádu. Takovýto závěr však není správný. Trestní řád neupravuje problematiku žádosti o informace komplexně ve všech jejích ohledech, ale komplexně normuje pouze žádosti o nahlédnutí do spisu (viz bod [24] shora). Jak uvádí správně stěžovatel, správní orgán I. stupně a žalovaný měli o jeho žádosti rozhodnout meritorně postupem upraveným v § 15 a 16 informačního zákona.

[31] Správnost premis vedoucích k závěru NSS vyslovenému v kauze *Šalamoun* byla potvrzena nálezem ÚS sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010 (č. 123/2010 Sb.), ve věci návrhu na zrušení slova „pravomocných“ v § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, ve znění pozdějších předpisů, spojeného s ústavní stížností proti rozsudku NSS ze dne 29. 4. 2009, čj. 8 As 50/2008 - 75.

[32] Nálezem Pl. ÚS 2/10 zrušil Ústavní soud v § 11 odst. 4 písm. b) adjektivum „pravomocných“. Současně odmítl dosavadní restriktivní judikaturu NSS v oblasti interpretace výluk podle § 11 odst. 4 informačního zákona. Paušální vyloučení poskytovat na základě informačního zákona nepravomocné rozsudky nesplňovalo podmínku nezbytnosti omezení základního práva a svobody jednotlivce v demokratické společnosti, tedy naléhavé společenské potřeby (čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy). Norma obsažená v § 11 odst. 4 písm. b) totiž neumožňovala zkoumat v každém konkrétním případě existenci „naléhavé společenské potřeby“ omezení základního práva, tedy nezbytnost omezení základního práva. Naopak, norma znamenala, že vždy (automaticky) budou upřednostněny hodnoty uvedené v čl. 17 odst. 4 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy oproti základnímu právu jednotlivce na svobodu projevu ve formě práva na informace. Norma tedy v každém případě (a priori) základní právo jednotlivce prolamovala (bod 38 nálezu). Ústavní soud nevyloučil, že některé nepravomocné rozsudky nebude možno na základě ochrany jiných základních práv nebo z důvodu ochrany relevantních ústavních hodnot poskytnout. V každé jednotlivé věci (podle okolností konkrétního případu) však bude nutné zkoumat naplnění podmínky nezbytnosti omezení základního práva jednotlivce na informace, tedy i omezení práva na poskytnutí rozsudku nepravomocného (srov. body 33 a 40 cit. nálezu, srov. k tomu též senátní nález ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09, část VII., který vyhověl ústavní stížnosti proti rozsudku NSS čj. 8 As 50/2008 - 75).

[33] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že vývody Ústavního soudu v nálezu Pl. ÚS 2/10 jsou přiměřeně aplikovatelné též na nyní posuzovanou věc.

[34] Doslovný výklad § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona vylučuje poskytnutí jakékoliv informace z probíhajícího trestního řízení. Takovýto doslovný a z kontextu vytržený výklad je však nepřijatelný. V případě takového výkladu by totiž – slovy shora cit. nálezu ÚS – zákon neumožnil vůbec zkoumat pohledem okolností dané věci existenci „naléhavé společenské potřeby“ omezení základního práva, tedy nezbytnost omezení

základního práva. Navíc by takovýto výklad opomíjel § 8a odst. 1 a 2 trestního řádu, který je nutno aplikovat nejen na § 8a odst. 3 trestního řádu, ale též na poskytování informací podle informačního zákona (viz bod [26] shora; viz k tomu též srovnatelný § 8a odst. 1 a 2 ve znění do 31. 3. 2009, který měl být aplikován pro nyní posuzovaný případ). Je nutno zdůraznit, že přípravné trestní řízení je jistě co do informační otevřenosti vůči veřejnosti kvalitativně odlišné jednak od trestního řízení před soudem, podřízeného zásadě veřejnosti, na straně jedné, jednak od plnění úkolů zpravodajských služeb [§ 11 odst. 4 písm. c) téhož zákona], v druhém pólu téhož spektra, kde utajení je podstatou samotného pojmu zpravodajských služeb (srov. obecně k přípravnému řízení trestnímu Musil, J. In Musil, J. – Kratochvíl, V. – Šámal, P. a kol. Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 3. přepracované a doplněné vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 541 – 542; dále též Jelínek, J. In Jelínek, J. a kol. Trestní právo procesní. Praha: Leges, 2010, s. 453 - 454). Proto omezení práva na informace z probíhajícího trestního řízení, zejména v jeho přípravné fázi, bude spíše pravidlem než výjimkou. Přesto nelze paušálně říci, že např. poskytnutím informace o obsahu *jakéhokoliv* rozhodnutí státního zástupce bude vždy ohrožen ústavně chráněný zájem. Ostatně právě projednávaný případ je toho nejlepší ukázkou – nepravomocné rozhodnutí o zastavení trestního stíhání v široce medializované kauze napadení vrcholné politicky službu konajícím policistou. Lze si jen obtížně představit, jak by vydáním informace o obsahu tohoto rozhodnutí mohl být ohrožen zájem na vyšetření činu, který v době podání žádosti plnil přední stránky denního tisku včetně všech svých detailů.

[35] Doslovný výklad § 11 odst. 4 písm. a), podle něhož se bez ohledu na specifika dané situace nikdy neposkytne žádná informace o probíhajícím trestním řízení, proto není ústavně akceptovatelný. Nejvyšší správní soud tudíž dále zvažoval, zda lze *prima facie* protiústavní význam § 11 odst. 4 písm. a) překlenout výkladem ústavněkonformním, který má přednost před postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Dospěl přitom ke kladné odpovědi.

[36] Zásadní vyloučení informací o probíhajícím trestním řízení je samo osobě jistě ústavně konformní. To ostatně nezpochybňuje ani sám stěžovatel. Takováto výlučka totiž plní funkce shora obsažně rozebrané (viz bod [27]). Z hlediska ústavního proto není problémem samotné znění § 11 odst. 4 písm. a). Problémem je jeho na první pohled paušální a bezvýjimečná aplikace. Cestou k odstranění tohoto ústavního problému není zrušení § 11 odst. 4 písm. a), které by ohrozilo dosažení jiných ústavních hodnot, totiž cíle trestního řádu, aby trestné činy byly náležitě zjištěny a jejich pachatelé podle zákona spravedlivě potrestáni (srov. § 1 odst. 1 trestního řádu a čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Ústavně konformní cestou je taková interpretace § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona ve spojení s § 8a odst. 1 a 2 trestního řádu, která připustí dle okolností poskytnutí informace o probíhajícím trestním řízení tam, kde neposkytnutí informace nebude možno odůvodnit „naléhavou společenskou potřebou.“

[37] Bude proto vždy na zvážení povinného subjektu, nakolik je důvod neposkytnutí informace vskutku ospravedlněn „naléhavou společenskou potřebou“. Takovouto „naléhavou společenskou potřebou“ pravidelně bude role státu při zjišťování trestných činů, odhalování, stíhání a odsuzování pachatelů trestných činů, případně ochrana práv a svobod druhých (např. obětí trestného činu). Tyto důvody jsou vedle dalších ustanovení informačního zákona v zákonné rovině zachyceny rovněž v § 8a odst. 1 trestního řádu

v platném znění, podle něhož *při poskytování informací o své činnosti veřejnosti orgány činné v trestním řízení dbají na to, aby neobrozily objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení, nezveřejnily o osobách zúčastněných na trestním řízení údaje, které přímo nesouvisí s trestnou činností, a aby neporušily zásadu, že dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen.* Podle platného znění odst. 2 téhož ustanovení *při poskytování informací podle odstavce 1 orgány činné v trestním řízení zvlášť dbají na ochranu osobních údajů a soukromí osob mladších 18 let.* Nutno podotknout, že podle stávajícího znění je, ve srovnání se zněním § 8a trestního řádu do 31. 3. 2009, ještě patrnější, že dnešní odstavec 1 a 2 se vztahuje nikoliv pouze na poskytování informací sdělovacím prostředkům (odst. 3, dříve odst. 1), ale též na poskytování informací podle jiných zákonů včetně informačního zákona.

[38] Zdejší soud tak např. již judikoval, že v případě poskytnutí požadovaných informací v režimu informačního zákona obviněnému z trestného činu v průběhu přípravného řízení by došlo k tomu, že „*povinný subjekt by byl povinen poskytnout žadateli i informaci o takových skutečnostech, s nimiž v probíhajícím trestním řízení nebyla z důvodu možného ohrožení objasnění a vyšetření věci seznámena ani osoba trestně stíhaná. To by vedlo k naprosto absurdním důsledkům, které by se míjely s posláním práva na informace jako politického práva*“ (viz rozsudek čj. 6 As 18/2009 - 63 cit. v bodě [29] shora). Poskytování informací v režimu informačního zákona tedy nesmí obcházet omezení vyplývající z podstaty samotného trestního řízení. Na druhou stranu není důvodu neposkytnout informace o nepravomocném trestním rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení tam, kde takováto „naléhavá společenská potřeba“ shledána nebude, typicky v případech veřejného zájmu, kde půjde o trestné činy úředních osob ve smyslu § 127 platného trestního zákoníku, resp. veřejných činitelů ve smyslu § 89 odst. 9 starého trestního zákona. Z hlediska komparativního je třeba poznamenat, že některé zahraniční informační zákony výslovně hovoří o informacích z trestního řízení proti úředním osobám ve zvláštních ustanoveních a vylučují jako důvod pro neposkytnutí informace z trestního řízení ochranu osobnostních práv úředních osob (srov. čl. 5 odst. 3 polského zákona o přístupu k veřejným informacím, cit. v bodě [47] níže).

[39] Nejvyšší správní soud si je vědom možné kritiky shora uvedených závěrů, podle níž takto interpretovaný § 11 odst. 4 písm. a) zakládá diskreci v rozhodování státního zastupitelství „*o poskytnutí nebo neposkytnutí nepravomocného [rozhodnutí], a to – podle soudního řádu správního – pod soudním přezkumem [...] a to s tak paradoxními důsledky, kdy postup [orgánu činného v trestním řízení] bude přezkoumávat soud správní*“ [disent soudců Pavla Holländera a dalších k nálezu Pl. ÚS 2/10, kritizující výklad § 11 odst. 4 písm. b) predestřený většinou ÚS]. Zdejší soud je nicméně vázán právním názorem většiny Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 2/10. Shora uvedené závěry jsou přitom jedinou možností, jak učinit § 11 odst. 4 písm. a) slučitelný s požadavky ústavního pořádku, interpretovanými většinou pléna ÚS.

[40] Nejvyšší správní soud podpůrně a pro srovnání odkazuje rovněž na § 8 odst. 2 písm. c) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, podle něhož zpřístupnění informace *může* být rovněž odepřeno, *pokud žadatel se domáhá informací opatřovaných v rámci přípravného řízení (vyšetřování) v trestních věcech.* Tento zákon tedy výslovně stanoví diskreci ohledně vydání informace z probíhajícího trestního řízení. Není

žádného rozumného důvodu, proč by měla být norma zakotvená v § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona vykládána jinak (nadto způsobem ústavně zjevně nekonformním) než srovnatelná explicitně vyjádřená norma zákona o právu na informace o životním prostředí.

III.B.2.

Přístup k informacím z probíhajícího trestního řízení ve světle práva srovnávacího

[41] Informační zákon provádí právo EU, konkrétně směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (česky publ. v Úř. věst. Kap. 13 Svazek 32, s. 701 - 707). Na právě projednávaný případ však cit. směrnice nedopadá, protože se týká dokumentů, které nejsou přístupné podle režimů přístupu v členských státech z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti [čl. 1 odst. 2 písm. c) tamtéž].

[42] Nejvyšší správní soud vzal v úvahu jako argument podpůrné povahy též poznatky komparativní, tedy způsob, jak je srovnatelná problematika upravena v jiných evropských zemích.

[43] Přístup k informacím z probíhajícího trestního řízení podle informačních zákonů je standardem v řadě evropských zemí. Např. slovenský zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám, žádné omezení poskytování informací z probíhajících trestních řízení vůbec nezná. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) zákona sice vylučuje zpřístupnění informace, pokud se tato týká mj. rozhodovací činnosti orgánů činných v trestním řízení, to však neplatí ohledně informace o rozhodnutí, anebo výsledku řízení (srov. k tomu též rozhodnutí NS SR ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. 1 Sžo/184/2008, dostupné na <<<http://nssr.blox.sk>>>).

[44] Ve Francii dokumenty, jejichž poskytnutí by mohlo ohrozit průběh řízení vedených před soudy, nebo činnosti předcházející takovým řízením (včetně činnosti vyšetřujícího soudce), mohou být poskytnuty pouze se souhlasem příslušného orgánu, který takové řízení vede [srov. k tomu detailně stanovisko Rady pro přístup ke správním dokumentům (*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*) „Fiche thématique: les documents relevant des juridictions et les document à caractère juridictionnel“, dostupné na <<<http://www.cada.fr/fr/acces/frame2.htm>>>].

[45] Některé systémy jdou ještě dále, a umožňují poskytnout nejen informace o nepravomocném rozhodnutí v trestním řízení, ale dokonce i poskytnutí informací jiných. Příkladem je Německo a Polsko.

[46] Německý Spolkový zákon o svobodném přístupu k informacím z 5. 9. 2005 [*Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005* (BGBl. I S. 2722)] výslovně stanoví, že na přístup k informacím není nárok mimo jiné v situaci, kdy by zveřejnění požadovaných informací mělo *negativní vliv na průběh neskončeného soudního řízení, na právo na spravedlivý proces nebo na průběh trestněprávního, přestupkového nebo disciplinárního vyšetřování* [§ 3 I písm. g)]. V situaci, kdy zveřejnění informace mít negativní vliv na průběh trestního řízení nebude, takováto informace poskytnuta být musí.

[47] Obdobně v Polsku zákon o přístupu k veřejným informacím z roku 2001 (*Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198) je aplikován též na informace z probíhajícího trestního řízení; odepřít takovéto informace lze s ohledem na ochranu zájmů účastníků trestního řízení nebo ochranu veřejného zájmu (srov. k tomu např. Trzaska P. - Żurek, M. Czy prokurator może powiedzieć nie?, in: Stefanowicz J. Dostęp do informacji publicznej - orzecznictwo i piśmiennictwo. Transparency International Polska 2005, s. 9 násl. [Online, přístup dne 8. 11. 2010]. Dostupné

na: <<http://www.transparency.pl/files/468b2462540c791f7ddc0312adf82770.pdf>>). Podle čl. 5 odst. 3 polského zákona však nelze omezovat přístup k informacím o věcech, o kterých je rozhodováno před státními orgány mj. též v trestním řízení z důvodu ochrany zájmů strany řízení, pokud se řízení týká orgánů veřejné moci nebo jiných subjektů plnících veřejné úkoly, a to v rozsahu těchto úkolů nebo funkcí.

[48] S ohledem na shora obsažně analyzovanou judikaturu Ústavního soudu ČR je přitom patrné, že ústavní hodnoty stojící za českým informačním zákonem jsou srovnatelné s právě uvedenými státy, nikoliv s právními systémy restriktivními ve vztahu k poskytování informací o probíhajícím trestním řízení (např. Rakousko).

[49] Závěrem lze tedy shrnout, že i argumenty komparativní povahy prokazují, že ústavněkonformní interpretace § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona provedená shora je souladná s evropskými trendy informačního práva.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že rozhodnutí městského soudu je dílem nepřezkoumatelné, dílem je založeno na nesprávném právním názoru. Povinný subjekt neposkytne informace o probíhajícím trestním řízení podle § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona pouze poté, co zváží, nakolik je důvod neposkytnutí informace vskutku ospravedlněn naléhavou společenskou potřebou. Tou bude pravidelně zájem státu na tom, aby poskytnuté informace neohrozily objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení, nezveřejnily o osobách zúčastněných na trestním řízení údaje, které přímo nesouvisejí s trestnou činností, a aby neporušily zásadu, že dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen. Povinný subjekt vezme v potaz též ochranu práv a svobod druhých, např. obětí trestného činu [srov. § 8a odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)].

[51] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí pak městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této 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 1. prosince 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu