



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. S. W.**, zastoupená JUDr. Janem Walterem, advokátem, sídlem Volyňských Čechů 837, Žatec, proti žalovanému: **Vrchní státní zastupitelství v Praze**, sídlem náměstí Hrdinů 1300/11, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. prosince 2020 č. j. SIN 221/2020-8, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. září 2022 č. j. 16 A 3/2021-50,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. září 2022 č. j. 16 A 3/2021-50 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně požádala podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, Krajské státní zastupitelství v Ústí nad Labem (dále jen „krajské státní zastupitelství“) o poskytnutí soupisu jím vedeného spisu sp. zn. 1 KZN 392/2020. Krajské státní zastupitelství rozhodnutím ze dne 24. listopadu 2020 č. j. 1 SIN 27/2020-13 žádost odmítlo a žalovaný k odvolání žalobkyně rozhodnutím označeným v návěti rozhodnutí krajského státního zastupitelství věcně potvrdil, pouze z jeho výroku vypustil text „písm. a“, aby bylo jednoznačné, že důvodem k odmítnutí žádosti je § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[2] Žalobkyně následně podala žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), k níž krajský soud rozhodnutí žalovaného i krajského státního zastupitelství zrušil pro nepřezkoumatelnost. Podle krajského soudu žalovaný i krajské státní zastupitelství nedostatečně odůvodnili potřebu odepřít požadované informace

a nedostatečně popsali skutečné riziko budoucího ohrožení schopnosti orgánů činných v trestním řízení plnit své úkoly. Přihlédnout je dle krajského soudu nutné též k tomu, že požadovaný spisový přehled se týká tzv. dohledového spisu vedeného na základě podnětu k výkonu dohledu v *ad acta* založené věci, přičemž podnět byl podán oznamovatelem podezření ze spáchání trestného činu. Požadovaná informace navíc vypovídá spíše o úředním postupu krajského státního zastupitelství při prošetřování podnětu z řad veřejnosti než o informacích o předcházení, vyhledávání, odhalování či stíhání trestné činnosti. Skutečnosti, kterými je odepření požadovaných informací odůvodněno, by podle krajského soudu měly být v rozhodnutí vymezeny dostatečně konkrétně. Zároveň musí povinný subjekt poskytnout požadovaný dokument případně pouze částečně nebo informace poskytnout jinak a odlišný postup důkladně odůvodnit, což se v projednávané věci nestalo. Jde-li o možnost *obživnutí* trestní věci založené *ad acta*, resp. zahájení trestního řízení v budoucnu, neobsahují odůvodnění přezkoumávaných rozhodnutí žádný konkrétní poznatek o tom, že by význam požadované informace byl více než pouze historický.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Na úvod stěžovatel popsal širší souvislosti napadeného rozsudku spočívající v tom, že se čím dál častěji setkává s tím, že je žádostmi podle zákona o svobodném přístupu k informacím obcházena zásada nevěřejnosti trestního (přípravného) řízení. Dále se stěžovatel zaměřil na výklad § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž zdůraznil, že krajský soud nijak nezohlednil, že pokud by povinný subjekt žádosti vyhověl a poskytl žalobkyni informace o konkrétním spisu státního zastupitelství, pak by jednak byl povinen tytéž informace poskytnout jakémukoli jinému žadateli, jednak by byl též zásadně povinen poskytovat informace o jiných obdobných spisech. Podle stěžovatele krajský soud vyšel též z nesprávného pojetí činnosti státního zastupitelství. Dohled je totiž výsostně rozhodovací činnost v individuálně vymezené právní (trestní) věci a státní zastupitelství v jeho rámci může činit (a v praxi tak přirozeně činí) zcela zásadní rozhodnutí pro naplnění účelu trestního řízení. V žádném případě proto nejde o činnost spíše úřední (typicky rutinní) povahy.

[4] Stěžovatel dále brojil proti konkrétním částem argumentace krajského soudu. Dle stěžovatele není zřejmé, proč a v jaké souvislosti krajský soud zdůrazňuje, že se nyní posuzovaná žádost týkala *ad acta* založené věci a podnět byl podán oznamovatelem podezření ze spáchání trestného činu, neboť právě takový typ informace by neměl být ve zcela počáteční fázi trestního řízení široké veřejnosti (a osobám, o nichž může být řízení vedeno) sdělován. K výtce krajského soudu, že nevysvětlil, proč považuje požadované informace za kvalifikované či proč odmítl poskytnout celý dokument (informaci), stěžovatel konstatoval, že se ve svém rozhodnutí oběma otázkami důkladně zabýval, stejně jako se zabýval výkladem a aplikací § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím. Požadavek krajského soudu, aby rozhodnutí o odepření informace obsahovalo konkrétní skutečnosti, pak vůbec nereflektuje obecnou rovinu argumentace stěžovatele uvedenou v rozhodnutí, jež už sama o sobě odůvodňuje nevyhovění žádosti. Rozsudek krajského soudu je tedy nepřezkoumatelný i proto, že se s touto argumentací nevypořádal a nevzal v potaz, že stěžovatel je při rozhodování o odmítnutí žádosti

pokračování

o informace limitován tím, že nemůže uvést ty okolnosti, jejichž poskytování je vyloučeno aplikovanou výlukou. Zároveň není dle stěžovatele vůbec jasné, jak má dále postupovat, resp. co má být v rozhodnutí uvedeno. Krajský soud dále sice odkazoval na § 12 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), nicméně uvedl k němu něco úplně jiného, než co toto ustanovení skutečně obsahuje. Stejně tak odkazoval na pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 25. října 2004, č. 7/2004, jímž se vydává kancelářský řád státního zastupitelství, či na zákonnou výlukou ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, které však stěžovatel ve svém rozhodnutí vůbec nezmiňoval. Krajský soud navíc uvedenou pasáž uzavřel tím, že absolutizovat nelze ani stěžovatelem zdůrazňovanou nevěřejnost přípravného trestního řízení, což je nepřiléhavé a nesouvisející.

[5] Stěžovatel též označil za nesrozumitelné konstatování krajského soudu, že se jednalo o dohled nad věcí, ve které přípravné řízení ani nebylo zahájeno. Jednak není zřejmé, co z toho krajský soud dovozuje, a jednak i počáteční prověřování spadá pod přípravné řízení. Nesrozumitelná a vnitřně rozporná je také argumentace krajského soudu ve vztahu k možnému *obživenutí* věci. Stěžovatel rovněž namítal, že v rozsudku absentuje závazný právní názor ve smyslu § 78 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť z něj není vůbec patrné, jak by mělo být jeho rozhodnutí odůvodněno, aby bylo považováno za přezkoumatelné. Dále dle stěžovatele krajský soud sice popsal kvalitativní a kvantitativní znaky zneužití práva na svobodný přístup k informacím ve vztahu k žalobkyni (a jejímu právnímu zástupci), avšak neučinil z toho příslušný závěr, že informace neměly být poskytnuty. Stěžovatel uzavřel tím, že nepřezkoumatelný je dle jeho názoru rovněž postup krajského soudu podle § 78 odst. 3 s. ř. s.

[6] Spolu s doplněním kasační stížnosti stěžovatel též navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že s argumentací stěžovatele nemůže věcně polemizovat, jelikož není s čím. V obecné rovině proto toliko konstatovala, že v právním státě podléhá též činnost státního zastupitelství veřejné kontrole, takže by veřejnosti měly být k dispozici přinejmenším informace o tom, jak státní zastupitelství postupovalo při šetření již skončených kauz. K návrhu na přiznání odkladného účinku žalobkyně podotkla, že dle jejího názoru skutečnost, že jednou poskytnutou informací nelze vzít zpět, nemůže být sama o sobě důvodem pro vyhovění takovému návrhu. Žalobkyně k vyjádření připojila též další argumentaci, kterou dílem zdůvodňuje svou žádost o poskytnutí informací (a celkovou vyšší četnost jí podávaných žádostí) a dílem vede svou vlastní polemiku s rozsudkem krajského soudu, jež však nesouvisí s námitkami uplatněnými stěžovatelem. Jelikož uvedené nemá v řízení o nynější kasační stížnosti relevanci, Nejvyšší správní soud nepovažuje za účelné další argumenty žalobkyně reprodukovat.

[8] Nejvyšší správní soud poslal vyjádření žalobkyně stěžovateli na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] Přísně vzato Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje stěžovateli, že by krajský soud nevyjádřil závazný právní názor, resp. že by byl nesrozumitelný. Krajský soud zřetelně uvedl, že dle jeho názoru trpí rozhodnutí stěžovatele i krajského státního zastupitelství nepřezkoumatelností a uložil jim pečlivě vyhodnotit relevantní skutečnosti a dostatečně konkrétně odůvodnit případné rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací. Z argumentace krajského soudu tedy lze dovodit, že rozhodnutí podle něj nebyla řádně odůvodněná, přičemž v dalším řízení měli krajské státní zastupitelství a stěžovatel tento nedostatek odstranit, resp. svá rozhodnutí přezkoumatelně odůvodnit.

[11] To však nic nemění na tom, že uvedený závěr krajského soudu je nesprávný, neboť jak stěžovatel, tak krajské státní zastupitelství se k případné budoucí relevanci požadovaných informací pro aktivitu orgánů činných v trestním řízení vyjádřili. Konkrétně odkázali na tzv. „kauzu pily Kovářská“, která se týká hluku z provozu pily, v níž je aktivní jak žalobkyně, tak její právní zástupce již několik let, přičemž žalobkyně sama k odvolání přiložila kopii rozhodnutí o přestupku z 9. září 2020. Nejvyšší správní soud tudíž konstatuje, že stěžovatel i krajské státní zastupitelství dostatečným způsobem zdůvodnili, že význam věci, k níž se vztahovala žádost žalobkyně, není pouze historický. Při hodnocení podrobnosti jejich odůvodnění je totiž nutné přihlídnout též k omezení vyplývajícímu z toho, že jsou orgány činnými v trestním řízení (k tomu viz dále).

[12] Argumentace krajského soudu stran možnosti *obživenutí*, resp. historického významu trestní věci, které se žádost o informace týká, je navíc vnitřně rozporná. Stěžovatel oprávněně namítá, že krajský soud na jednu stranu stěžovateli i krajskému státnímu zastupitelství v bodu 31 svého rozsudku vytýká, že z odůvodnění jejich rozhodnutí nevyplývá žádný dostatečně konkrétní poznatek o tom, že by *ad acta* založená trestní věc, jíž se žádost o informace týká, mohla *obživnout*, resp. o tom, že by daná věc neměla pouze historický význam. Hned v dalším bodu 32 však krajský soud konstatuje, že očekávání orgánů činných v trestním řízení rozumí a souhlasí s tím, že „je přiměřeně pravděpodobné, že zejména na základě aktivity zmíněných osob (rozuměj žalobkyně, jejího zástupce a jedné další osoby, pozn. Nejvyššího správního soudu) se některé další skutečnosti související s touto kauzou mohou v budoucnu stát předmětem prověřování ze strany orgánů činných v trestním řízení a že se prověřované skutečnosti mohou nějakým způsobem dotýkat i skutečností řešených v aktuálně *ad acta* založené věci.“ K tomu krajský soud dodává, že je mu aktivita uvedených osob v relevantní kauze známá i z vlastní úřední činnosti. Zároveň je nicméně podle krajského soudu pravděpodobnost, že ve spisovém přehledu tzv. dohledového spisu budou uvedeny informace, které by mohly ohrozit schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy, výrazně nižší.

[13] To, že se žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím týká skutečností, které mohou být potřebné pro další aktivitu orgánů činných v trestním řízení, je přitom relevantním důvodem pro omezení práva na informace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2017 č. j. 6 As 338/2016-55). Z argumentace v bodech [31] a [32] rozsudku krajského soudu však nelze jednoznačně seznat, jak předmětnou

pokračování

otázku posoudil. Krajský soud totiž vytyká stěžovateli a krajskému státnímu zastupitelství absenci zdůvodnění možnosti *obživenutí* věci, avšak vzápětí s nimi souhlasí, že taková alternativa může nastat, přičemž dodává, že je výrazně nižší pravděpodobnost, že ve spisovém přehledu dohledového spisu budou uvedeny informace, na něž se vztahuje omezení dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Zároveň není zcela zřejmé, oproti čemu je pravděpodobnost *výrazně nižší*, resp. k čemu se ona pravděpodobnost váže.

[14] Nepřesné je rovněž konstatování krajského soudu, že stěžovatel ani krajské státní zastupitelství nevysvětlili, proč považují požadované informace za „kvalifikované“, a nevysvětlili ani svůj další postup vedoucí k odmítnutí poskytnutí (celé) informace. Jde-li o spisový přehled, který byl předmětem žádosti žalobkyně, stěžovatel totiž v odstavci 14 svého rozhodnutí uvedl, že jde o chronologicky zaznamenaný přehled písemností vztahujících se ke konkrétní (trestní) věci. Z informace v takové podobě pak dle stěžovatele lze dovozovat zjištění o činnosti orgánů činných v trestním řízení nikoliv pouze v „hrubé představě“, jak uváděla žalobkyně, nýbrž v poměrně vysoké míře detailnosti. Konkrétně lze z přehledu vyčíst, zda věc je či byla u konkrétního orgánu vůbec vedena, kdy se orgán začal věcí zabývat, zda je věc stále *živá*, jaké úkony a kterými orgány (či osobami) v ní byly učiněny. Další relevantní charakteristiku informací, které by mohly být poskytnutím spisového přehledu sděleny, pak uvádí stěžovatel např. v odstavci 15 svého rozhodnutí. Konstatuje totiž, že informace o konkrétním průběhu činnosti povinného subjektu při vyřizování určitého druhu podání, včetně informace o potřebných podkladech či lhůtách, by mohla být zneužívána k procesním obstrukcím. K možnosti částečného poskytnutí informací, resp. k možnosti jejich dělení za účelem naplnění § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím se stěžovatel rovněž vyjádřil, a to v odstavcích 20 až 23 svého rozhodnutí. Konkrétně shrnul, že už poskytnutím části spisového přehledu by krajské státní zastupitelství oficiálně potvrdilo, že je u něj vedena určitá věc, a poskytlo by tedy informace chráněné § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím. Výtky krajského soudu, že uvedená argumentace chybí, tak neodpovídají skutečnému znění rozhodnutí stěžovatele.

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem i v tom, že krajský soud do značné míry přešel jeho vysvětlení, proč nemohou státní zastupitelství příliš podrobně odůvodňovat rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace, která má souvislost s výkonem počátečního prověřování (po podání trestního oznámení) orgány činnými v trestním řízení. Ze stěžovatelova rozhodnutí jasně plyne, že v takové situaci lze být konkrétní pouze do té míry, aby nedošlo ke sdělení informací, jež jsou předmětem žádosti. Zároveň stěžovatel odkázal na principy plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu, že v případě informací týkajících se přípravné (počáteční) fáze trestního řízení bude právo na poskytnutí takových informací spíše omezeno a že u takových informací je namíste zvlášť obezřetný přístup, neboť jakmile povinný subjekt informaci jednomu žadateli poskytne, musí u všech dalších postupovat stejně a konkrétní informaci musí též zveřejnit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2010 č. j. 1 As 97/2009-119, č. 2166/2011 Sb. NSS, již cit. č. j. 6 As 338/2016-55 a ze dne 9. prosince 2021 č. j. 6 As 215/2021-28).

[16] Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud marginalizoval požadavek stěžovatele na neveřejnost postupu policejního orgánu před sepsáním záznamu o zahájení

úkonů trestního řízení dle § 158 odst. 3 trestního řádu. Takový přístup však neodpovídá tomu, že počáteční postup policie sloužící k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin dle § 158 odst. 1 trestního řádu, je nanejvýš citlivý, takže omezení práva na přístup k informacím je přinejmenším stejně žádoucí jako v dalších fázích trestního řízení. Proto také judikatura hovoří o přísnějším režimu též ve vztahu k informacím vztahujícím se k postupu policie před formálním zahájením úkonů trestního řízení (již cit. rozsudek č. j. 6 As 338/2016-55, bod 28). K založení věci *ad acta* pak policejní orgán přistoupí, pokud nezjistí informace nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin (blíže k problematice viz např. ŠÁMAL, P. a kol.: Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, cit. dle beck-online, § 158).

[17] Krajský soud ve svém rozsudku sice konstatuje, že je třeba respektovat legitimní zájem orgánů činných v trestním řízení, aby nemusely v odůvodnění rozhodnutí, kterým odmítají poskytnutí informací, dané informace fakticky poskytnout. Na druhou stranu však uvádí, že skutečnosti, kterými je odepření požadovaných informací odůvodněno, by měly být vymezeny konkrétně alespoň typově, resp. že „žadateli o informace by tedy měly být dostatečně konkrétním způsobem předloženy skutečnosti, které odůvodnily odepření požadovaných informací“ (bod 27 rozsudku krajského soudu). Nejvyšší správní soud k tomu s ohledem na důkladné odůvodnění rozhodnutí stěžovatele podotýká, že další konkretizace, kterou krajský soud požaduje, by už nutně znamenala sdělování (alespoň v nějaké míře) toho, o co žalobkyně žádá. Navíc je striktní požadavek na konkrétní uvedení skutečností v případě odmítnutí žádosti protichůdný tomu, že při omezení práva na informace podle § 11 odst. 6 může být povinný subjekt konkrétní pouze ve velmi omezené míře, neboť neposkytnutím informace předchází ohrožení práv třetích osob, schopnosti orgánů veřejné moci předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost, stíhat trestné činy či zajišťovat veřejný pořádek a bezpečnosti České republiky. Jinými slovy dává Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu, že požadavky krajského soudu na odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace jsou přehnané, resp. že tomu, co krajský soud žádá, nelze vyhovět.

[18] Aniž by to bylo pro výsledek kasačního řízení podstatné, Nejvyšší správní soud naopak nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že by bylo nepřezkoumatelné, proč krajský soud postupoval dle § 78 odst. 3 s. ř. s. a zrušil též rozhodnutí krajského státního zastupitelství. Krajský soud totiž uvedl, že dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele, přičemž dle jeho názoru trpělo stejnou vadou i rozhodnutí krajského státního zastupitelství. Poznámku o zachování dvojinstančnosti je nutné vnímat tak, že bylo dle krajského soudu s ohledem na okolnosti věci žádoucí, aby měla žalobkyně možnost podat před případnou další správní žalobou i odvolání. Stejně tak Nejvyšší správní soud neshledává vadu v tom, že krajský soud k citaci § 12 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, zjevně omylem uvedl místo zákona o státním zastupitelství trestní řád, případně že argumentoval pokyny a právními předpisy, které stěžovatel ve svém rozhodnutí nezmiňoval.

[19] Jde-li o další námitky stěžovatele, těmi se Nejvyšší správní soud nyní nemohl zabývat, neboť se týkají otázek, kterými se ještě nezabýval ani krajský soud. Jeho závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele a krajského státního zastupitelství je však

pokračování

nesprávný. Krajský soud proto v dalším řízení vyjde z toho, že napadená rozhodnutí přezkoumatelná jsou a přezkoumá je ve světle věcných žalobních námitek.

[20] Nejvyšší správní soud dodává, že samostatně nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku, protože o kasační stížnosti rozhodl bez zbytečného odkladu po provedení nezbytných procesních úkonů, doplnění kasační stížnosti a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí (obdobně viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2013 č. j. 6 Ads 42/2013-28 nebo rozsudek ze dne 4. dubna 2019 č. j. 1 Azs 45/2019-28).

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. prosince 2022

JUDr. Tomáš Langášek LL.M.
předseda senátu