



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **Kverulant.org o.p.s.**, se sídlem Pražská 1148, Praha 10, zastoupená Mgr. Danielem Schmiedem, advokátem se sídlem Vinohradská 34/30, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí ministryně financí ze dne 20. 2. 2018, čj. MF-149/2018/10-8, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2021, čj. 6 A 52/2018-77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 1. 2018, čj. MF-149/2018/10-5-Roz, částečně odmítl žádost žalobkyně podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kterou se domáhala poskytnutí „kopie zprávy Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), která se věnuje vyšetřování dotací pro ranč Čapí hnízdo“. Dospěl k závěru, že na žádost dopadá výluka dle § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 23. 4. 2019, neboť zpráva OLAF bude součástí trestního spisu. Jak vyplynulo ze stanoviska Městského státního zastupitelství v Praze (dále jen „státní zastupitelství“), které si žalovaný vyžádal, jsou v závěrečné zprávě uvedeny informace, jejichž poskytnutí a zveřejnění by ohrozilo schopnost orgánů činných v trestním řízení

vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy. Žalovaný proto poskytl pouze část zprávy („Doporučení k přijetí dalších kroků v návaznosti na vyšetřování OLAF“, dále jen „Doporučení“), u které neshledal důvody pro odmítnutí žádosti. Ministryně financí shora uvedeným rozhodnutím zamítla rozklad žalobkyně a potvrdila rozhodnutí žalovaného.

[2] Rozhodnutí ministryně napadla žalobkyně žalobou. Uvedla, že ani Doporučení neobdržela v úplné podobě, přičemž pro jeho zbývající (neposkytnutou) část nejsou použitelné důvody odmítnutí žádosti týkající se závěrečné zprávy. Žalovaný považuje Doporučení nesprávně za součást závěrečné zprávy, ale jedná se o dva samostatné dokumenty. Žalovaný zcela vyšel ze stanoviska státního zastupitelství, aniž by sám posoudil oprávněnost žádosti. Obě správní rozhodnutí jsou jen souborem citací zákona, judikatury a stanoviska státního zastupitelství. Pokud už žalovaný z tohoto stanoviska vyšel, měl trvat na provedení analýzy, jaké části závěrečné zprávy a Doporučení lze poskytnout (poskytnuto mělo být maximální možné množství informací). Žalovaný se nadto státního zastupitelství netázal na možnost poskytnutí zbylých částí Doporučení, ale jen na jeho arbitrárně vybranou část. Zbylá (neposkytnutá) část Doporučení byla zveřejněna v médiích a na základě jejího obsahu lze učinit jednoznačný závěr, že zveřejnění žádné z tam obsažených informací nemohlo napomoci přípravě obviněných či dalších osob na provádění výslechů. Naopak je třeba zohlednit právo veřejnosti na informace o důležitých otázkách veřejného zájmu (protiprávním nakládání ústavních činitelů s veřejnými prostředky). Dále zpochybnila naplnění jednotlivých kroků testu proporcionality, přičemž ani ministryně rozkladovou námitku týkající se tohoto nedostatku nevyprávěla dostatečně.

[3] Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí ministryně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že výluku z informační povinnosti stanovenou v § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím zde nelze použít. Dané ustanovení se týká jen informací o činnosti orgánů činných v trestním řízení. Požadovaný dokument takovou informací není. Byl zpracován orgánem OLAF zřízeným v souladu s čl. 325 Smlouvy o fungování EU rozhodnutím Komise č. 1999/352 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF). Při výkladu pojmu „orgán činný v trestním řízení“ sice nelze vyjít z § 12 trestního řádu, avšak v každém případě může daná výluka dopadat jediné na takové případy, kdy se jedná o činnost takových orgánů, které mají vztah k činnostem upraveným v trestním řádu, resp. k trestnímu řízení (k tomu odkázal na rozsudek městského soudu ze dne 10. 3. 2011, čj. 10 A 42/2010-36). Do působnosti OLAF sice náleží boj proti podvodům, korupci, praní peněz a jiným nezákonným aktivitám, které poškozují finanční zájmy EU, ale nemá žádný vztah k činnostem upraveným v českém trestním řádu. Jak navíc plyne z požadovaného dokumentu založeného v neveřejné části správního spisu, v něm obsažené informace se týkají pouze vyšetřování OLAF, nikoli činnosti orgánů činných v trestním řízení. Podpůrně pak v této souvislosti městský soud odkázal na důvodovou zprávu k novele, již byl § 11 odst. 6 včleněn do zákona o svobodném přístupu k informacím.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Tvrdí, že městský soud nesprávně interpretoval § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu

pokračování

k informacím. Aby byl naplněn účel tohoto ustanovení (nebyla narušena činnost orgánů činných v trestním řízení), je nutné jej vykládat tak, že se netýká pouze výstupů z činnosti těchto orgánů, ale i dalších dokumentů, pokud jsou pro jejich činnost podstatné, resp. jejichž poskytnutí by ohrozilo práva třetích osob nebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat a odhalovat ji nebo stíhat trestné činy a zajišťovat bezpečnost. Odkázal na rozsudek městského soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. 6 Ca 114/2009-52, který se sice týkal § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, ale lze ho podle stěžovatele vztáhnout i na posuzovaný případ. Z něj plyne, že výjimky jsou v zákoně vymezeny povahou informací (jejich obsahem), nikoli typem subjektu, který jí disponuje. Systematicky je proto nutné interpretovat sporné ustanovení tak, že kterýkoliv povinný subjekt neposkytne informaci, kterou disponuje a která se týká plnění úkolů orgánů činných v trestním řízení.

[5] Stěžovatel dále odkázal na rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2009, čj. 6 As 18/2009-63, podle kterého pod výlukou dle § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím spadají i takové informace, které sice vznikly mimo oblast trestního řízení, nicméně v určitý časový okamžik s ním souvisí. Tyto závěry lze analogicky vztáhnout i na tuto věc, jelikož poskytnutí informací by i podle vyjádření státního zastupitelství mohlo přinejmenším ve fázi prověřování ohrozit činnost orgánů činných v trestním řízení. Podle Nejvyššího správního soudu by měly být poskytnuty jen takové informace, které s trestním řízením nijak nesouvisí a nemohou jej ovlivnit, potažmo informace, které nejsou součástí trestního spisu. To v předmětné době pro požadované informace neplatilo. Výklad městského soudu popírá jak názory obsažené v odborné literatuře, tak především samotný účel omezení práva na informace, tj. ochranu trestního řízení.

[6] Městský soud také nesprávně posoudil postavení OLAF. Stěžovatel poukázal na účel jeho zřízení a obsah jeho webových stránek, podle kterých „*vyšetřuje nejružnější druhy trestné činnosti jako je zpronevěra, celní a jiné podvody či machinace při zadávání veřejných zakázek*“. V užším slova smyslu sice OLAF nelze považovat za orgán, který má vztah k činnostem upraveným trestním řádem, ale je nutné jej považovat za orgán činný v trestním řízení ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Nálezy OLAF jsou jedním z podkladů, na jejichž základě může být zahájeno trestní řízení a jeho činnost spočívá v odhalování a vyšetřování jednání, které lze charakterizovat i jako trestné činy.

[7] Městský soud se ani nijak nevypořádal s obsahem vyjádření orgánů činných v trestním řízení, na jejichž základě bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí. Z nich plynulo, že i orgány činné v trestním řízení v době vydání rozhodnutí měly za to, že poskytnutí informací by mohlo ohrozit účel trestního řízení (samo státní zastupitelství žádost o poskytnutí stejné informace odmítlo). Existence těchto vyjádření je pro věc podstatná a nabourává posouzení věci městským soudem, který své rozhodnutí postavil na povaze OLAF jako původci informací, který nemá vztah k trestnímu řádu. Státní zastupitelství ale takový vztah má. Napadený rozsudek je kvůli tomu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, protože městský soud nezohlednil existenci důležitých podkladů (k tomu stěžovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2009, čj. 1 Azs 20/2009-68). S obsahem těchto vyjádření se měl soud vypořádat i kvůli tomu, že se jednalo o zásadní argument ve vyjádření k žalobě (k tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-61).

[8] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Úvodem je třeba předeslat, že správní soudy přezkoumávají napadená správní rozhodnutí z hlediska skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud tedy ani v rámci kasačního přezkumu rozsudku městského soudu nemohl přihlížet k tomu, zda (a jak) v dané věci stěžovatel ve vztahu k žádosti žalobkyně po vydání žalobou napadeného rozhodnutí postupoval, resp. zda (a jaké) dokumenty (informace) žalobkyni následně poskytl (případně v jaké podobě). Tyto okolnosti nemohou mít na zákonnost napadeného rozsudku (resp. jemu předcházejících správních rozhodnutí) vliv. Výše uvedené platí tím spíše, pokud žalobkyně v průběhu řízení o žalobě městskému soudu sdělila, že postupem žalovaného po podání žaloby nebyla ve smyslu § 62 s. ř. s. uspokojena.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkami směřujícími k nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Teprve dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Za nepřezkoumatelné je mimo jiné nutné považovat rozhodnutí, z něhož není zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč, resp. rozhodnutí, v němž výtky soudu vůči správnímu orgánu nemají oporu ve správním spisu či v provedeném dokazování (rozsudky NSS ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo stěžovatelem odkazovaný rozsudek sp. zn. 1 Azs 20/2009). Stejně tak v obecné rovině platí, že nepřezkoumatelnost rozsudku může způsobit i chybné vypořádání zásadních námitek žalovaného správního orgánu (stěžovatelem odkazovaný rozsudek NSS sp. zn. 4 Ans 1/2012).

[13] Současně však Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že ne každý dílčí nedostatek odůvodnění založí nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Přezkoumatelnost rozhodnutí krajského (městského) soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení z tohoto důvodu zpravidla pro účastníky, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznámá žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS). Nepřezkoumatelné proto kupříkladu není rozhodnutí, v jehož odůvodnění soud prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže soud nebudeje vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek,

pokračování

pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015, čj. 8 Afs 71/2012-161).

[14] Městský soud napadený rozsudek vystavěl na zcela jasném závěru, podle kterého § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím dopadá pouze na informace týkající se činnosti orgánů činných v trestním řízení, přičemž současně vedle toho vysvětlil, proč takovým orgánem OLAF není, resp. že nemá vztah k činnostem upraveným v trestním řádu (k trestnímu řízení). Za této situace není zásadním pochybením způsobujícím nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, pokud se městský soud výslovně nezabýval obsahem stanovisek státního zastupitelství vyjadřujících se k možnosti informace poskytnout. Jejich obsah totiž nekonkuruje závěrům městského soudu, neboť sama skutečnost, že orgány činné v trestním řízení považují určité skutečnosti obsažené v požadovaných dokumentech za podstatné z hlediska trestního řízení, nijak nevyvrací výše uvedenou myšlenkovou konstrukci městského soudu stojící na jiných východiscích. Aniž by Nejvyšší správní soud na tomto místě hodnotil správnost uvedených závěrů městského soudu, lze konstatovat, že námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná. Samotný nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163).

[15] Nejvyšší správní soud proto následně mohl přistoupit k posouzení zbylých námitek zpochybňujících samotnou správnost právního posouzení věci. Stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje jednak tím, že OLAF je nutné považovat za orgán činný v trestním řízení ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, a to i s ohledem na to, že jeho zjištění mohou být podkladem trestního řízení. Vedle toho stěžovatel namítá, že výluka v § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím se netýká jen výstupů z činnosti orgánů činných v trestním řízení (není rozhodná povaha původce požadovaného dokumentu či povinného subjektu), ale je nutné se zabývat povahou požadovaných informací.

[16] Jak již bylo uvedeno výše, žalované správní orgány v dané věci (částečně) odmítly poskytnout požadované informace s odkazem na výluku z práva na informace plynoucí z § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 23. 4. 2019. Podle tohoto ustanovení *povinný subjekt neposkytne informaci o činnosti orgánů činných v trestním řízení, včetně informací ze spisů, a to i spisů, v nichž nebylo zahájeno trestní řízení, dokumentů, materiálů a zpráv o postupu při prověřování oznámení, které vznikly činností těchto orgánů při ochraně bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku, předcházení trestné činnosti a při plnění úkolů podle trestního řádu, pokud by se tím ohrozila práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky. Ustanovení jiných zákonů o poskytování informací tím nejsou dotčena* (zvýraznění doplnil NSS).

[17] K aplikaci citovaného ustanovení a jeho výkladu v projednávané věci lze předeslat, že do zákona o svobodném přístupu k informacím bylo zakotveno novelou

č. 274/2008 Sb., a to s účinností od 1. 1. 2009. Vzhledem k tomu, že se součástí novely stalo až jako pozměňovací návrh jednoho z poslanců, nelze účel tohoto ustanovení zjistit ani z důvodové zprávy. Ta hovoří ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím pouze o jiné původně navrhované změně zákona, kterou ale zákonodárce neschválil (navrhována byla změna § 11 odst. 4). Bližší odůvodnění nelze nalézt ani ve stenoprotokolech zachycujících sněmovní rozpravu. Pokud proto městský soud v napadeném rozsudku na obsah důvodové zprávy (v bodě 32) odkázal, není jeho odůvodnění v tomto směru zcela přiléhavé. Důvodová zpráva se totiž netýká správními orgány aplikovaného ustanovení. To však ještě samo o sobě neznamená, že závěr a výklad učiněný městským soudem jako takový nemůže obstát (z jiných důvodů). Argumentaci důvodovou zprávou ostatně městský soud v napadeném rozsudku výslovně označil za „*podpůrnou*“.

[18] Dále je třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud se výkladem § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím již zabýval. Dovodil především, že dané ustanovení vylučuje poskytnutí informací o činnosti orgánů činných v trestním řízení bez ohledu na to, zda se týkají probíhajícího, ukončeného nebo dokonce nezahájeného trestního řízení. Předpokladem odepření informací je skutečnost, že by poskytnutím informace mohla být mimo jiné ohrožena schopnost orgánů činných v trestním řízení vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost. Na základě této výluky je proto typově např. vyloučeno poskytnutí informací o totožnosti informátorů, tedy osob spolupracujících s orgány činnými v trestním řízení, jmenného seznamu a dalších informací o příslušnících a zaměstnancích orgánů činných v trestním řízení, informací o postupech využívaných orgány činnými v trestním řízení, o principech jejich spolupráce s jinými institucemi a osobami (rozsudky NSS ze dne 4. 8. 2014, čj. 8 As 114/2013-36, a ze dne 3. 9. 2015, čj. 7 As 207/2015-38). Rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí poskytnutí informace však musí být v tomto směru náležitě odůvodněné tak, aby z něj bylo možné seznat, jaké zájmy by byly poskytnutím informace ohroženy, resp. musí v něm být konkrétně a srozumitelně vyjádřeno prokazatelně existující (nikoliv pouze hypotetické) ohrožení schopnosti orgánů činných v trestním řízení plnit své úkoly (rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, čj. 6 As 338/2016-55, a ze dne 4. 4. 2018, čj. 9 As 5/2018-88).

[19] Samotné naplnění podmínek této výluky navíc nepředstavuje absolutní překážku poskytnutí informací, ale je současně nutné, aby odepření informací obstálo i v testu proporcionality založeného na třech kritériích: 1) vhodnosti, tj. v odpovědi na otázku, zda omezení základního práva umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva), 2) potřebnosti, tj. posouzení provedeného opatření s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, a 3) porovnání závažnosti v kolizi stojících základních práv – tedy zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2022, čj. 4 As 227/2020-70).

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval argumentační linií stěžovatele, podle které je pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím nutné považovat za orgán činný v trestním řízení i OLAF. V nyní posuzované věci stěžovatel nepožadoval informace, které by bylo možné na první pohled považovat za „*informace o činnosti orgánů činných*“

pokračování

v trestním řízení“. Navíc, jak plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, pojmy „*trestní řízení*“ či „*orgán činný v trestním řízení*“ užívané v § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba vykládat podle toho, jak jsou definovány v trestním řádu. Orgánem činným v trestním řízení podle § 12 odst. 1 trestního řádu jsou pouze soud, státní zástupce a policejní orgán (rozsudky ze dne 5. 8. 2016, čj. 4 As 96/2016-36, ze dne 24. 8. 2016, čj. 2 As 125/2016-34, a ze dne 31. 1. 2018, čj. 5 As 47/2017-38). OLAF proto za orgán činný v trestním řízení považovat nelze, a to ani pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím. I v tomto směru je nicméně pro úplnost nutné částečně korigovat kategorický závěr městského soudu, který úpravu v trestním řádu nepovažoval na podstatnou. Závěry jím odkazovaného dřívějšího rozsudku sp. zn. 10 A 42/2010 s výše uvedenou judikaturou NSS nejsou v jádru v rozporu. Městský soud v odkazovaném rozsudku totiž nabádal k restriktivnímu výkladu dané výluky a upozorňoval na to, že veškerá činnost soudů či policejních orgánů nemusí spadat pod výluky dle § 11 odst. 6 zákona o svobodných informacích, byť trestní řád za orgány činné v trestním řízení označuje paušálně „*soud*“ a „*policejní orgán*“.

[21] Skutečnost, že zjištění OLAF mohou být v některých případech podkladem trestního řízení, resp. že na jejich základě může být trestní stíhání zahájeno, z něj ještě nečiní orgán činný v trestním řízení. Podkladem trestního řízení totiž může být v zásadě jakákoliv listina. Stejně tak jako může být trestní řízení zahájeno na základě oznámení či podnětu jakékoliv osoby či orgánu veřejné moci, což z nich ještě rovněž nečiní současně orgán činný v trestním řízení.

[22] Výše uvedený závěr je i v souladu s obecnými a ústavními východisky, podle kterých je základní zásadou při aplikaci výluk z povinnosti poskytnout informace nutnost jejich restriktivního výkladu, neboť se jedná o výjimky ze základního práva na svobodu projevu a práva na informace (nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04, nebo ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06). Extenzivní výklad podmínek, za kterých zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje právo na poskytnutí informací omezit a informace neposkytnout, by směřoval proti vlastnímu smyslu a účelu jak samotného zákona o svobodném přístupu k informacím, tak i ústavně zaručeného veřejného subjektivního práva garantovaného čl. 17 Listiny (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2007, čj. 3 Ads 33/2006-56, č. 1272/2007 Sb. NSS). Pokud zákon o svobodném přístupu k informacím hovoří o orgánech činných v trestním řízení, nelze tento pojem v rámci výluky z informační povinnosti vykládat extenzivně a nad rámec definice obsažené v trestním řádu za orgán činný v trestním řízení pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím považovat i OLAF (jak v kasační stížnosti požaduje stěžovatel), ale ani jiné orgány veřejné moci.

[23] Takový výklad by byl nadto v rozporu s principem jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti právního řádu, na základě kterého by na konkrétní právní institut mělo být nahlíženo stejně napříč právními předpisy či právními odvětvími (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2005-54, č. 791/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto v nyní posuzované věci neshledává důvod se ani ve světle stěžovatelkou uplatněné argumentace odchýlovat od svých dřívějších závěrů a považovat OLAF pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím za orgán činný v trestním řízení.

[24] V rámci druhé argumentační linie stěžovatel namítá (do jisté míry protichůdně oproti předchozímu okruhu kasační argumentace), že není podstatná povaha povinného subjektu či původce požadované informace, nýbrž povaha (obsah) informace samotné. V tomto směru lze stěžovateli skutečně přitakat, že samotná otázka, zda je OLAF orgánem činným v trestním řízení i ve smyslu § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, pro posouzení dané věci není klíčová. Výše uvedené (tedy, že OLAF takovým orgánem není) totiž bez dalšího neznámá, že v nynější věci v případě požadovaných informací nebylo možné spornou výlukou z informační povinnosti aplikovat, byť třeba jen na část požadovaných informací. Nebylo totiž možno vyloučit, že i požadovaný dokument, který nevznikl činností orgánu činného v trestním řízení, nýbrž činností jiného orgánu (OLAF), může v sobě zahrnout informaci, která by se mohla týkat činnosti orgánů činných v trestním řízení, resp. vznikla jejich činností. Tedy nebylo ani vyloučeno, že poskytnutí takových informací mohlo naplnit předpoklady plynoucí z § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím (viz zvýrazněný text v bodě [15]) a jejich poskytnutí by mohlo ohrozit zákonem chráněné zájmy.

[25] Pro posouzení nynější věci je tedy především podstatné, zda požadovaný dokument bylo možno považovat za takový, který obsahuje informace vzniklé činností orgánů činných v trestním řízení mj. při plnění úkolů podle trestního řádu. Lze proto přitakat obecnému závěru uvedenému ve stěžovatelem odkazovaném rozsudku městského soudu sp. zn. 6 Ca 114/2009, podle kterého předmětem ochrany jsou informace jako takové, nikoliv povinný subjekt takovými informacemi disponující. Za takových okolností bylo proto třeba zabývat se tím, zda požadovaný dokument v sobě takové informace zahrnuje. Navíc s ohledem na výše uvedený požadavek na restriktivní výklad výluk z informační povinnosti nebylo v takové situaci možno bez dalšího v zásadě neposkytnout požadovaný dokument jako celek, nýbrž bylo namístě hodnotit (přistoupit k) neposkytnutí pouze konkrétních „závadných“ částí, na které výluka dopadá (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2022, čj. 6 As 1/2021-34).

[26] Závěrečná zpráva OLAF, která je v dané věci součástí neveřejné části předloženého správního spisu, a již se týkala sporná žádost o informace, jako taková není zjevně zpracována v rámci činnosti orgánu činného v trestním řízení, nicméně plyne z ní, že vychází mj. i ze skutečností, které OLAF získal od vnitrostátního policejního orgánu, který takovým orgánem je, a které se týkají jeho činnosti při prověřování či vyšetřování dané záležitosti. Nejednalo se však o jediný zdroj informací OLAF a požadované dokumenty jako celek tak pod danou výlukou bez dalšího (paušálně) podřadit nelze. Na správních orgánech proto v dané věci bylo, jestliže hodlaly aplikovat danou výlukou, aby identifikovaly (byť i v součinnosti s orgány činnými v trestním řízení, s nimiž ostatně komunikovaly), zda požadované dokumenty či jejich části obsahují konkrétní informace, které vznikly činností orgánů činných v trestním řízení a které naplňují shora vymezené podmínky aplikace § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tímto způsobem ale správní orgány v nyní posuzované věci ve vztahu ke všem požadovaným informacím (částem požadovaného dokumentu) nepostupovaly. V tomto směru s ohledem na výše uvedené nelze akceptovat, pokud se spokojily s obecně vyjádřeným náhledem orgánu činného v trestním řízení, který sdělil, že informace nelze poskytnout, a bez dalšího jej následovaly. Jak již bylo uvedeno, je nutné, aby správní orgány ve světle výše

pokračování

uvedeného ve vztahu ke konkrétním částem odpíraných dokumentů (informací) dostatečně konkrétně a srozumitelně vyjádřily, v čem v jejich případě spočívá prokazatelně existující (nikoliv pouze hypotetické) ohrožení schopnosti orgánů činných v trestním řízení plnit své úkoly.

[27] Lze dodat, že samotná skutečnost, že jsou požadované listiny součástí trestního spisu v konkrétní věci, sama o sobě nemůže být důvodem pro odmítnutí žádosti o informace. Jak bylo již výše uvedeno, součástí trestního spisu může být v zásadě jakákoliv listina a povinný subjekt zpravidla ani nebude mít tušení, že tomu tak je. Lze si např. hypoteticky představit, že do trestního spisu bude založeno rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkající se daňového podvodu určitého daňového subjektu, což nevylučuje, aby Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí na základě žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím žadatelům poskytl. Pokud by se však žadatel namísto Nejvyššího správního soudu obrátil na policejní orgán vedoucí daný trestní spis a požadoval sdělení, zda je v něm založeno toto rozhodnutí a případně požadoval jeho poskytnutí, jednalo by se o odlišnou situaci. Je proto nutné odlišovat situaci, kdy jsou po orgánu činném v trestním řízení požadovány informace z trestního spisu, a kdy je totožná informace požadována po jiném subjektu. Stejně tak zákon obsahuje dvě samostatné výluky z informační povinnosti – jednak § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím vylučující poskytnutí informací o trestním řízení a jednak v nyní posuzované věci povinným subjektem aplikovaný § 11 odst. 6 téhož zákona (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 As 125/2013-50, či výše uvedený rozsudek sp. zn. 8 As 114/2013). Předpoklady aplikace těchto výluk, resp. zájmy, které jsou jimi chráněny, jsou odlišné. Byť v některých případech mohou být naplněny obě výluky současně, zdaleka ne vždy tomu tak bude (rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2021, čj. 6 As 215/2021-28). Je proto nutné je chápat samostatně a při jejich užití mezi nimi rozlišovat a i při odůvodňování závěru o odmítnutí žádosti mít tyto rozdíly na paměti.

[28] Z výše uvedených důvodů na věc nelze bez dalšího vztáhnout ani závěry plynoucí ze stěžovatelem odkazovaného rozsudku sp. zn. 6 As 18/2009. Ty se totiž týkají výlučně aplikace § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, čehož si je i sám stěžovatel vědom. Daný rozsudek byl navíc vydán za právního stavu, kdy zákon o svobodném přístupu k informacím ještě ani neupravoval v nyní posuzované věci aplikovanou výluku obsaženou v § 11 odst. 6. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku věc posuzoval zcela jiným náhledem – zabýval se tím, zda se požadované informace týkají trestního řízení, resp. zda na základě § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím lze odepřít i poskytnutí informací, které vznikly a existovaly mimo oblast trestního řízení, nicméně s trestním řízením souvisí. Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti v této věci však odpověď na uvedenou otázku není určující, protože správní orgány odmítly informace poskytnout na základě jiného důvodu.

[29] Pro úplnost je pak nutno opětovně připomenout, že ani samotné naplnění podmínek § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím ještě nemusí být dostatečným důvodem pro odepření poskytnutí (části) požadovaného dokumentu. Žalobkyně poukazovala na to, že požadované dokumenty byly již v průběhu řízení o žádosti otištěny v médiích. Jestliže by v takové situaci důvod pro odepření některých informací spatřovaly správní orgány v tom, že by se některé subjekty mohly na jejich

základě připravit na výsledky či jiné úkony v rámci trestního řízení, je nutné, aby správní orgány v rámci již shora popsaného testu proporcionality na takovou argumentaci reagovaly a mj. přezkoumatelně odůvodnily, zda skutečně může odmítnutí žádosti vést k dosažení takto vymezeného cíle, jestliže se dané subjekty mohly s těmito informacemi seznámit v hromadných sdělovacích prostředcích, jak tvrdila žalobkyně.

[30] Lze tedy uzavřít, že ohledem na obsah požadovaných dokumentů a zdrojů, z nichž vychází, nelze vyloučit, že obsahují i informace podřaditelné pod výluky dle § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím. Je však zřejmé, že pod danou výlukou nebylo bez dalšího možné podřadit požadované dokumenty (závěrečnou zprávu) jako celek. Pokud tedy povinný subjekt chtěl žádost odmítnout, bylo na něm, aby identifikoval pasáže (části) naplňující shora vymezené podmínky aplikace této zákonné informační výluky a konkrétně a srozumitelně ve vztahu k daným pasážím (částem) vyložil, jak by jejich poskytnutí tyto podmínky mohlo naplnit (tedy především jak by ohrozilo schopnost orgánů činných v trestním řízení plnit své úkoly). Takto však v nyní posuzované věci povinný subjekt nepostupoval a na základě spíše jen obecných (paušálních) závěrů odmítl poskytnout v zásadě celý obsah požadovaného dokumentu.

[31] Přestože tedy ani druhý okruh kasační argumentace stěžovatelky nebyl ve svém základu důvodný, je ve světle výše uvedeného nutno korigovat závazný právní názor městského soudu vyjádřený v napadeném rozsudku (podle toho nelze danou výlukou v projednávané věci aplikovat). Je sice pravdou, že žalované správní orgány zde spornou výlukou daným způsobem aplikovat neměly, výše reprodukováný závěr městského soudu v kontextu nyní posuzované věci však nelze popsaným způsobem paušalizovat a je třeba jej vykládat ve spojení s výše uvedenými vysvětlujícími úvahami kasačního soudu, které aplikaci § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím v dané věci zcela nevylučují. Je nicméně třeba zdůraznit, že i přes některé dílčí nesprávnosti či nepřesnosti odůvodnění napadeného rozsudku nepovažuje kasační soud za nezbytně nutné napadený rozsudek rušit, neboť závazný právní názor městského soudu v základu ob stojí a lze jej korigovat (k možnosti takového postupu viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[32] Nejvyšší správní soud považuje závěrem za nutné opětovně připomenout a zdůraznit, že žádost v dané věci byla (částečně) odmítnuta pouze s odkazem na výluky dle § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím (navíc v nyní již neúčinném znění). S ohledem na povahu kasačního řízení se tedy Nejvyšší správní soud nezabýval tím, zda v případě požadovaných informací případně nebyly splněny podmínky pro aplikaci některé jiné z výluk či omezení z informační povinnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[34] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalobkyně jako úspěšný účastník by měla právo na náhradu nákladů řízení

pokračování

o kasační stížnosti, avšak podle obsahu soudního spisu jí žádné náklady nevznikly. Proto jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 28. února 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu