



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobce: **Asociace emisních techniků a opravářů, z.s.**, se sídlem Boleslavská 902, 293 03 Kosmonosy, IČ: 049 14 261, zastoupen Mgr. Karlem Šindelkou, advokátem se sídlem Slavětínská 1146/39, Praha – Klánovice, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 14. 10. 2021, č.j. MD-28343/2021-510/3,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- [1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra dopravy ze dne 14. 10. 2021, č.j. MD-28343/2021-510/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru komunikace ze dne 30. 7. 2021, č.j. MD-21546/2021-072/6 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), odmítnuta žádost ze dne 9. 7. 2021 o poskytnutí informací, v níž žádal o poskytnutí analýzy dat z informačního systému technických prohlídek (ISTP) vypracovaného pro žalovaného společností TÜV SÜD Czech, s.r.o., se sídlem Novodvorská 994, Praha 4, IČ: 639 87 121, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

- [2] Žalobce v podané žalobě nejprve uvedl, že je spolkem, jehož hlavním předmětem činnosti je problematika udržitelného stavu emisí pocházejících z dopravy motorových vozidel a ze zdrojů se spalovacími motory. Namítal, že napadené rozhodnutí se opírá o zákonný důvod odmítnutí požadované informace, který na daný případ vůbec nedopadá. Nadto žalovaný vybočil ze zákonných mezí správního uvážení, přičemž odmítnutím informace došlo k nepřiměřenému zásahu do žalobcova základního práva na svobodný přístup k informacím ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).
- [3] V prvním žalobním bodu žalobce namítal, že za rozhodnutí nelze považovat jakýkoliv abstraktní postup při výkonu státní správy, resp. státního dozoru v určité oblasti, který může hypoteticky zprostředkovaně vést k zahájení správních řízení, v nichž mohou být vydávána rozhodnutí. Přijmout tento výklad by dle žalobce znamenalo, že povinné subjekty mohou odmítat poskytnutí v zásadě jakýchkoliv informací o své činnosti, neboť tyto informace budou vždy v určitém vztahu ke kontinuálně prováděnému výkonu kompetencí daného povinného subjektu. Takový extenzivní výklad je tak dle žalobce v rozporu s účelem práva na informace. Dále odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, ze které vyplývá, že zákonné důvody odepření poskytnutí informací je třeba vykládat restriktivně a aplikovat je jen v nezbytných případech. K odkazu správních orgánů na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2013, č.j. 11A 149/2012-63, žalobce poukázal na to, že v tomto rozsudku se jednoznačně uvádí, že odepřít poskytnutí informace lze pouze „*na zcela určitou konkrétní dobu, zákonem formulovanou jako dobu přípravy rozhodnutí.*“ Dle žalobce se tak musí jednat o konkrétní rozhodnutí v rámci jednoznačně a individuálně vymezeného řízení nebo postupu vedeného povinným subjektem. K odkazu ministra dopravy na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č.j. 1 As 44/2008-116, žalobce uvedl, že mu tento odkaz není jasný, neboť tímto rozsudkem došlo pouze ke zrušení rozsudku Městského soudu v Praze pro nepřezkoumatelnost; nadto v míře, v níž Nejvyšší správní soud předestřel svůj názor na vodítka interpretace a aplikace ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., podpořil právní názor žalobce v nynější věci, nikoliv extenzivní výklad zastávaný ministrem dopravy. Žalobce v této souvislosti odkázal na komentář k zákonu č. 106/1999 Sb., který taktéž přisvědčuje jeho výkladu. Žalobce proto shrnul, že účelem daného ustanovení je ochránit *interní* proces v rámci povinného subjektu vedoucí k přijetí určitého rozhodnutí v konkrétní záležitosti; naopak jeho účelem není chránit před zveřejněním jakékoliv dokumenty, které má povinný subjekt k dispozici a které by mohly v budoucnu sloužit jako důkazy v konkrétních řízeních. Namítal, že požadovaná analýza vznikla zcela mimo proces přípravy jakéhokoliv konkrétního rozhodnutí, na čemž nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalovaný předpokládal, že na jejím základě bude zahajovat procesy, v nichž by potenciálně mohl její závěry využít. Tato analýza rovněž není výsledkem postupu povinného subjektu při výkonu kontrolní činnosti dle kontrolního řádu, ani výsledkem jeho postupu ve správním řízení dle správního řádu. Dále žalobce upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2018, č.j. 8 As 18/2018-58, který rovněž nesvědčí závěrům napadeného rozhodnutí. V daném případě se tak dle žalobce v případě požadované analýzy jedná pouze o podkladovou informaci. Závěr žalovaného, že požadovanou informaci bude možné poskytnout až v době, kdy uplynou lhůty pro zahájení všech potenciálních řízení, v nichž by mohla být použita (tj. dne 31. 8. 2025), je pak dle žalobce naprosto neudržitelný.
- [4] Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal, že odmítnutí poskytnutí požadované informace je v rozporu s principem proporcionality. Namítal, že aplikované ustanovení

dává povinnému subjektu pouze možnost, nikoliv povinnost žádost o poskytnutí informace odmítnout. Dále namítal, že povinný subjekt vůbec nevzal v úvahu konkrétní zájem žadatele na poskytnutí informací (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp.zn. IV.ÚS 1378/16). Žalobce zdůraznil, že otázka efektivity měření emisí z dopravy je otázkou veřejného zájmu, která se přímo dotýká jádra jeho činnosti. V této souvislosti pak odkázal na judikaturu Ústavního soudu, která zdůrazňuje, že jsou-li požadované informace potřebné k vedení diskuze o otázce veřejného zájmu, pak lze jejich poskytnutí odepřít jen na základě mimořádně silného konkurenčního zájmu, který žadatelovo právo na informace převáží. Dle žalobce důvod, který přestavěl povinný subjekt, tj. potenciál, že by mohlo dojít ke zmaření přestupkových řízení, neobstojí. Za klíčovou skutečnost žalobce označil to, že vstupní údaje analýzy jsou veřejně dostupné; dotčení jednotlivci, kteří mohou být potenciálně ohroženi přestupkovým řízením, si tedy mohou i bez této analýzy sami snadno ověřit, zda o nich vstupní údaje analýzy vypovídají něco negativního. Dále namítal, že analýza se týká dat sesbíraných již v minulosti, přičemž tato data již zjevně nemohou být dodatečně jakkoliv ovlivněna či změněna. Nadto ani případné zveřejnění analýzy nemůže vést ke snížení efektivnosti kontrol a správních řízení, neboť ta nelze zahájit bez vědomí dotčených subjektů. Dále zdůraznil, že přestupková řízení, která mohou být v budoucnu teprve zahajována, nemohou podléhat stejně vysoké míře ochrany před veřejností jako postupy bezpečnostních složek (srov. ustanovení § 11 odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb.).

- [5] Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud zrušil jak žalobou napadené rozhodnutí, tak rozhodnutí prvostupňové. Zároveň v souladu s ustanovením § 16 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. navrhoval, aby soud vydal informační příkaz, jímž by žalovanému uložil požadovanou informaci poskytnout. Dle žalobce jsou podmínky k tomuto postupu splněny, neboť napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, avšak založené na nezákonném odůvodnění.
- [6] Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě navrhoval její zamítnutí. K námitce, že odmítnutím požadované informace došlo k nepřiměřenému zásahu do práva žalobce dle čl. 17 odst. 5 Listiny, žalovaný s odkazem na odbornou literaturu uvedl, že jako povinný subjekt poskytuje požadované informace přiměřeným způsobem tak, aby při jejich poskytnutí nedocházelo k maření výkonu státní správy. V tomto řízení aplikoval ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., tedy nepostupoval svévolně, ale dle čl. 17 odst. 4 Listiny omezil svou informační povinnost zákonem stanoveným způsobem.
- [7] K námitce, že požadovaná informace nepředstavuje novou informaci, která by vznikla při přípravě rozhodnutí žalovaného, uvedl, že předmětná analýza z dat ISTP byla zpracována s cílem vyhodnotit data za účelem získání podkladů, na základě kterých bude možné dále prověřit činnosti jednotlivých stanic měření emisí a stanovišť měření emisí, které jsou součástí stanic technických kontrol (dále jen „SME“), příp. dovést možná podezření, zda dochází k nezákonným manipulacím při měření emisí vozidel, a v neposlední řadě zhodnocení účinnosti stávajících opatření regulujících kontrolu vozidel na SME a odhalení možných nedostatků těchto opatření. Uvedl, že analýza slouží jako podkladová informace, na základě které žalovaný provádí navazující kroky, vedoucí zejména k zahájení správních řízení a provádění státního odborného dozoru. Z důvodu, že ke dni 24. 2. 2022 bylo ISTP registrováno celkem 1098 SME (což je podobný počet jako v roce 2017, tj. v době, za kterou jsou v předmětné analýze zpracována data), tak nelze přesněji určit, kolik bude

zahájeno správních řízení a kdy budou vydávána předmětná rozhodnutí. Zdůraznil, že tato analýza byla zpracována pouze a jen pro kontrolní potřeby žalovaného. Uvedl, že předmětná správní řízení jsou v různých stádiích a i v rámci konkurenčního boje a presumpce nevinu nelze tuto analýzu poskytnout. Proto byla v rozhodnutí uvedena lhůta 31. 8. 2015 jako mezní termín pro to, do kdy se na analýzu bude pohlížet jako na novou informaci, jelikož v této době uplynou prekluzivní lhůty pro zahájení správního řízení a nebude moci být zmařen její účel. K námitce týkající se odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 44/2008-116 žalovaný uvedl, že Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vysvětluje povinnost sdělit žadateli o informace, že při odmítnutí žádosti je vázán konkrétní dobou omezení, a to je doba do vydání rozhodnutí. K námitce, že se v případě analýzy jedná pouze o podkladovou informaci, žalovaný uvedl, že žalobce nesprávně vyhodnotil tento důkazní prostředek jako neurčitý bezvýznamný přepis, který je založen ve správním spise. Jelikož na základě tohoto podkladu bude moci být zahájeno správní řízení a žalovaný by bez této analýzy neměl jak provádět svou kontrolní činnost, tak se jedná o důležitý podklad.

- [8] K námitkám uvedeným ve druhém žalobním bodu žalovaný uvedl, že úvahu ve smyslu dvou konkurujících práv v rozhodnutí provedl, byť není v odůvodnění rozhodnutí explicitně uveden „test proporcionality“. Uvedl, že kritérium vhodnosti bylo splněno, neboť získání informace vedlo ke zjištění, zda v rámci měření emisí dochází k obcházení zákona. Naplněno bylo i kritérium potřebnosti, jelikož právní řád v tomto případě nenabízí žádný jiný institut, než je žádost dle zákona č. 106/1999 Sb. V rámci kritéria poměřování různých principů pak zvážil, zda nepřevažuje v tomto případě právo na informace nad právem na ochranu podkladové informace. Dospěl k závěru, že veřejný zájem v případě dohledu nad dodržováním právních předpisů, a potrestání nezákonných praktik v případě činnosti SME, které mají vliv na zdraví obyvatelstva, má v tomto případě přednost před odbornou diskuzí na toto téma, která může být vedena po skončení správního řízení. Dále uvedl, že obsahem analýzy je výsledek měření emisí u SME, tedy tabulky s čísly; netýká se osob a jejich osobních informací, které by mohly ovlivnit zájmy demokratické společnosti.
- [9] Při ústním jednání konaném před soudem dne 26. 1. 2023 setrvali účastníci řízení na svých dříve uplatněných argumentech. Zástupce žalobce při jednání předložil žádost ze dne 9. 1. 2023 o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. týkajících se vedených správních řízení a sdělení žalovaného ze dne 25. 1. 2023 o prodloužení lhůty k vyřízení žádosti a informaci o odložení části žádosti.
- [10] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [11] Žalobce podal dne 9. 7. 2021 žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., v níž žádal o poskytnutí analýzy dat z ISTP vypracovaného pro žalovaného společnosti TÜV SÜD Czech s.r.o.
- [12] Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 30. 7. 2021, č.j. MD-21546/2021-072/6, byla žádost o poskytnutí informací odmítnuta podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.
- [13] V odůvodnění tohoto rozhodnutí povinný subjekt uvedl, že požadovaná informace je pojmově novou informací, neboť vznikla v souvislosti se správními řízeními, jejichž předmětem je řešení přestupků kontrolních techniků a mechaniků při jejich činnosti

v rámci SME a STK. Tato analýza slouží při výkonu státního odborného dozoru jako podklad pro tato řízení. Dále uvedl, že žalobce má nadto uvedená vstupní data, která předmětná analýza zpracovává, k dispozici, neboť jsou mu na základě jeho žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb. zasílána ve formátu „xls“. Vydání analýzy by tak dle povinného subjektu mohlo v konečném důsledku narušit a ovlivnit výkon státního odborného dozoru, který je v současné fázi ve formě zahájených správních řízení, a mohlo by vést ke zmaření účelu těchto řízení. Uvedenou analýzu proto bude možné zveřejnit, jakmile uplynou promlčecí doby a zanikne odpovědnost za případné přestupky, tj. nejpozději 31. 8. 2025.

- [14] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí dne 17. 8. 2021 blanketní rozklad, který byl ve dnech 20. 8. 2021 a 31. 8. 2021 doplněn. V rozkladu žalobce uplatnil obdobné námitky jako v podané žalobě.
- [15] Žalobou napadeným rozhodnutí ministra dopravy ze dne 14. 10. 2021, č.j. MD-28343/2021-510/3, byl rozklad zamítnut a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno.
- [16] V odůvodnění tohoto rozhodnutí ministr uvedl, že rozhodnutí povinného subjektu ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. je třeba pojímat širěji, a to na jakékoli konečné řešení otázky, k níž se „podkladové“ informace vztahují, a neomezovat je toliko na rozhodnutí dle správního řádu. Předmětná analýza hodnotila data z ISTP, tj. data z měření emisí na jednotlivých SME. Ministerstvo zadalo analýzu dat od počátku se záměrem prověřit, zda v rámci měření emisí nedochází k nezákonným machinacím. Na zjištění a indicie pak ministerstvo bezprostředně reagovalo provedením státního odborného dozoru a zahájením správních řízení. Z tohoto pohledu se tak jedná o zásadní první krok v sérii procesních, logických a navazujících kroků, které využívají analytická zjištění, jejichž výsledkem bude v konečném důsledku „rozhodnutí“ žalovaného, ať už v podobě správního rozhodnutí o přestupku, nebo jiného. Zveřejněním analýzy v tomto stádiu by dle ministra došlo ke zmaření účelu dozoru a kontroly. Dokud se tedy zcela nevyčerpá potenciál předaných dat, pak dle ministra nelze vydat ani dílčí informace.
- [17] Dále ministr v napadeném rozhodnutí uvedl, že z povahy věci je zřejmé, že uveřejněním zjištěných dat a skutečností obsažených v analýze, včetně konkretizace STK, které dle analýzy vykazují nedostatky, by mohlo dojít ke zničení důkazů prokazujících nezákonnou činnost, a tím by byl zmařen řádný výkon státního odborného dozoru i možnost zahájení správních řízení. Na druhé straně by takovou publikací mohlo rovněž dojít i k poškození dobrého jména právnické či fyzické (podnikající) osoby, pokud by se následně provedenou kontrolou zjistilo, že nedošlo a nedochází k nezákonné činnosti. Poskytnutí informací jednomu žadateli je totiž dle ministra nutné chápat jako poskytnutí této informace zároveň celé veřejnosti. Analýza by tak byla poskytnuta i těm, na něž dopadá výkon odborného státního dozoru a případné správní řízení. Doba, na kterou bylo poskytnutí požadované informace omezeno, je pak dle ministra v souladu s ustanovením § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.
- [18] K námitkám ohledně porušení principu proporcionality ministr uvedl, že povinný subjekt předmětnou úvahu (porovnání dvou konkurujících si práv) implicitně provedl. Dle ministra se povinný subjekt zabýval, jak kritériem vhodnosti, tak kritériem potřeby, jakož i kritériem poměrování různých principů.
- [19] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadená rozhodnutí, včetně řízení, která jejich vydání

předcházela. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.

- [20] Zdejší považuje za vhodné v úvodu odkázat na ustálenou judikaturu soudů rozhodujících ve správním soudnictví i Ústavního soudu, týkající se práva na informace a podmínek omezení tohoto práva (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2007, sp.zn. 10 Ca 144/2006, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č.j. 1 As 97/2009-119, nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp.zn. Pl.ÚS 2/10). Právo na informace patří mezi základní politická práva (čl. 17 odst. 1 až 5 Listiny základních práv a svobod). Právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon. Jde tak o jeden z případů výhrady zákona ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož mohou být meze základních práv a svobod upraveny pouze zákonem a navíc jen za podmínek stanovených samotnou Listinou (omezení tohoto práva proto nemůže být provedeno podzákonným právním předpisem).
- [21] Jako výkladové pravidlo pro zákonem stanovená omezení základních práv a svobod platí podle čl. 4 odst. 4 Listiny, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Ústavní soud v této souvislosti mnohokrát judikoval, že rozsah omezení základních práv a svobod je třeba z těchto důvodů vykládat restriktivně.
- [22] Rovněž tak jako Ústavní soud i Evropský soud pro lidská práva v případě tvrzeného zásahu státu do základních lidských práv a svobod vychází ze základních premis, a to, zda zásah do takového práva byl učiněn na základě zákona, zda šlo o zásah nezbytný v demokratické společnosti a zda byl zásah přiměřený vzhledem k chráněným právům a svobodám druhých. Na omezení stanovená zákonem (vnitřní úpravou státu) stran výkonu práva na informace je nutno nahlížet a jejich výklad učinit nejen ústavně konformním způsobem, ale při respektování závazků, k nimž stát přistoupil.
- [23] Právo na svobodu projevu zahrnuje i právo na informace dle čl. 10 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., dále též „Úmluva“). Podle čl. 10 odst. 2 Úmluvy výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou *nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci*. Nutnost restriktivního výkladu zákonných omezení práva na svobodu projevu včetně práva na informace nesporně vyplývá i z rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. Podle něho: svoboda projevu, v podobě, v jaké ji zakotvuje čl. 10, podléhá výjimkám, které ovšem musí být úzce interpretovány, přičemž nezbytnost každého omezení musí být přesvědčivě prokázána. Ověření „nezbytnosti v demokratické společnosti“ pro Evropský soud pro lidská práva znamená zabývat se otázkou, zda inkriminované „zasahování“ odpovídalo na „naléhavou společenskou potřebu“, zda bylo přiměřené sledovanému legitimnímu cíli a zda jsou důvody, na něž se odvolaly vnitrostátní orgány pro jeho ospravedlnění,

„relevantní a dostatečné“ (např. Nilsen a Johnsen proti Norsku, 1999, Lehideux a Isorni proti Francii, 1998, Feldek proti Slovensku, 2001, Jerusalem proti Rakousku, 2001, a další). Úmluva v čl. 17 rovněž stanoví zákaz zneužití práv v Úmluvě uvedených a na druhou stranu i zákaz zneužití omezení těchto práv (čl. 18).

- [24] Jak vyplývá z uvedených ustanovení, zejména čl. 17 odst. 4 listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy, nikoli každé omezení práva jednotlivce je protiústavní, může zde být naléhavá společenská potřeba, resp. „nezbytnost“ právo jednotlivce omezit. Omezení práva na informace dané zákonem v konkrétním případě je tak nutno podrobit testu nezbytnosti tohoto omezení v zájmu respektování ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, tzn. jiných vytčených hodnot.
- [25] Neposkytnutí požadovaných informací – tj. analýzy z dat ISTP vypracované pro žalovaného společností TUV SÜD Czech s.r.o. – bylo v daném případě odůvodněno především odkazem na ustanovení § 11 odst. 1 písm.) zákona č. 106/1999 Sb.
- [26] Podle tohoto ustanovení: *„Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím.“*
- [27] Ve své dosavadní judikatuře se k interpretaci ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 2. 7. 2008, č.j. 1 As 44/2008-116, na který odkazoval v napadeném rozhodnutí žalovaný, že *„ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona rozhodně nelze považovat za natolik jednoznačně formulované, že by jeho pouhé slovní vyjádření vystihovalo smysl a účel v něm upraveného omezení práva na přístup k informacím a hranice jeho aplikace. Samotný pojem „rozhodnutí“ je jinými právními předpisy, jež se vztahují k činnosti orgánů veřejné správy, používán právě v tom smyslu, že jde o výsledek formálně upraveného postupu - správního řízení. (...) Nejvyšší správní soud musí v této souvislosti dát v obecné rovině stěžovateli za pravdu, že oproti případům, kdy je dána povinnost požadovanou informací odepřít a kdy je tedy na místě zkoumat „pouze“ naplnění podmínek příslušného ustanovení zákona (např. zda se jedná o obchodní tajemství či nikoli), musí povinný subjekt v případech fakultativního odepření zdůvodnit, proč takový postup zvolil a musí tak učinit právě s ohledem na již výše citovaná ustanovení Listiny základních práv a svobod, protože právě ona stanoví meze uvážení povinného subjektu při aplikaci předmětného ustanovení informačního zákona.“*
- [28] V rozsudku ze dne 28. 8. 2018, č.j. 8 As 18/2018-58, na který naopak odkazoval žalobce, Nejvyšší správní soud vyslovil následující právní větu: *„Při posouzení splnění podmínek dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, je nutné zvažovat, zda je požadovaná informace tzv. novou informací, zda vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, dále je nutné zohlednit význam slova rozhodnutí, v jakém okamžiku došlo k ukončení přípravy rozhodnutí a v neposlední řadě je pak nutné zohlednit, zda neexistuje speciální zákonná úprava, která by stanovila jiné podmínky.“*
- [29] Tímto rozsudkem byl potvrzen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2017, č.j. 3A 64/2015-44, ve kterém zdejší soud uvedl, že *„pojem rozhodnutí je třeba vykládat extenzivně a nechápat jej pouze ve formálním smyslu, např. jako správní rozhodnutí podle správního řádu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2013, č.j. 11 A 149/2012-63, č. 3023/2014 Sb. NSS). Za rozhodnutí pro účely aplikace § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím tak lze považovat prakticky jakékoli rozhodnutí, nikoli jen rozhodnutí učiněné např. podle správního řádu, resp. rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Je nutné*

zdůraznit, že § 11 odst. 1 upravuje fakultativní důvody pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, odepření tzv. podkladové informace je tedy možnost, nikoli povinnost povinného subjektu. Zároveň se řídí rozhodovací praxe pravidlem, že se poskytují zásadně veškeré požadované informace, ledaže existují zákonné důvody, které nad právem na informace převáží, a to s ohledem na článek 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy povinnost poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti za podmínek, které stanoví k provedení tohoto ústavního imperativu zákon. Při vědomí právě uvedeného městský soud dochází k závěru, že otázku, zda je vhodné zpřístupnit určitou informaci, která byla vytvořena nebo získána v průběhu rozhodování povinného subjektu, je třeba řešit zejména posuzováním legitimity důvodu užití správního uvážení v každém jednotlivém případě po poměření práva na informaci s argumenty, které poskytnutí informace vylučují, tedy po provedení testu proporcionality takových práv. Naproti tomu paušálně uplatňovaný restriktivní výklad pojmu rozhodnutí by v mnoha případech mohl vést k znemožnění řádného rozhodování povinných subjektů.“

[30] Z citovaného rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 11. 2013, č.j. 11A 149/2012-63, pak dále vyplývá, že „možnost omezit poskytnutí informace dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je nutno vztáhnout pouze na zcela určitou konkrétní dobu formulovanou jako dobu přípravy rozhodnutí. V okamžiku, kdy je rozhodnutí již učiněno, lze mít za to, že příprava již byla ukončena a důvod odepření poskytnutí informace již nelze aplikovat.“

[31] Soud dospěl k závěru, že pojem „rozhodnutí povinného subjektu“ ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. je třeba vykládat extenzivně, a to na jakékoliv řešení otázky, k níž se podkladová informace vztahuje nebo může vztahovat.

[32] V daném případě povinný subjekt dle soudu dostatečně osvětlil důvody, pro které si předmětnou analýzu zadal; bylo jím zejména zhodnocení dat z měření emisí na jednotlivých SME se záměrem prověřit, zda v rámci emisí nedochází k nezákonným machinacím tak, aby byla odhalena slabá místa v systému technických prohlídek. Na základě těchto zjištění by pak povinný subjekt provedl státní odborný dozor, resp. zahájení správních řízení. Předmětnou analýzu je tak nutno skutečně označit jako „první krok“ v sérii navazujících kroků, jejichž výsledkem může být rozhodnutí žalovaného, resp. příslušného správního orgánu, o přestupku, nebo jiné „rozhodnutí“.

[33] Soud se ztotožnil se závěrem, že by zveřejněním analýzy v daném stádiu došlo ke zmaření účelu dozoru a kontroly, neboť potenciál zjištěných dat je rozsáhlý a dopředu nelze předvídat, kolik případně správních řízení bude na základě této analýzy zahájeno. Zároveň je nutné zdůraznit, že povinný subjekt neomezil právo na informace na dobu neurčitou, ale zcela v souladu s ustanovením § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. stanovil dobu, na kterou bylo poskytnutí požadované informace omezeno. Povinný subjekt uvedl, že analýzu bude možné zveřejnit, jakmile uplynou promlčecí doby a zanikne odpovědnost za případné přestupky, tj. nejpozději dne 31. 8. 2025. Takové vymezení doby pro omezení právo na informace soud považuje za souladné se zákonem č. 106/1999 Sb., jakož i s ústavním právem na informace dle čl. 17 Listiny, neboť povinný subjekt při určení této doby vycházel z relevantních zákonných okolností (uplynutí promlčecí doby, zánik odpovědnosti za přestupky).

[34] Žalovaný v napadeném rozhodnutí akcentoval rovněž případnou možnost poškození dobrého jména právnické či fyzické (podnikající) osoby, pokud by následnou kontrolou

bylo zjištěno, že nedošlo k nezákonné činnosti v rámci SME či STK, ačkoliv by v mezidobí někdo z poskytnuté analýzy takovou nezákonnou činnost mohl dovozovat. Žalovaný se tak dle soudu zabýval poskytnutí požadované informace z několika úhlů pohledu, což činí jeho rozhodnutí komplexním.

- [35] Za nutné pak soud považuje zdůraznit, že povinný subjekt v prvostupňovém rozhodnutí upozornil na to, že žalobce má vstupní data, která předmětná analýza zpracovává, k dispozici, neboť jsou mu na základě jeho žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb. zasílána ve formátu „xls“. Z výše uvedeného lze dovodit, že žalobou napadeným rozhodnutím *de facto* ani nemohla být dotčena práva žalobce na informace dle čl. 17 Listiny, neboť žalobce obdobnými údaji, které obsahuje požadovaná analýza, již fakticky disponuje.
- [36] Soud pak ještě považuje za nutné doplnit, že požadovanou informaci (analýzu) nelze označit za běžný důkazní prostředek ve správním řízení, resp. za běžnou podkladovou informaci, jelikož se jedná o podklad, na jehož základě povinný subjekt provádí kontrolní činnost, resp. může na jejím základě být zahájeno správní řízení o přestupku. Jedná se tak dle soudu o důležitou informaci pro navazující rozhodnutí a úkony správních orgánů. Stejně tak se soud neztotožnil s argumentem žalobce, že tato informace vznikla zcela mimo proces přípravy jakéhokoli konkrétního rozhodnutí, neboť s ohledem na velký počet SME (žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě uvedl, že v roce 2017, kdy byla pořízena předmětná analýza, bylo v systému evidováno cca 1.100 SME), nemohlo být v době rozhodování o podané žádosti přesně určeno, kolik bude zahájeno správních řízení a kdy v nich budou vydána rozhodnutí, neboť je třeba zachovat individuální přístup k jednotlivým SME.
- [37] Žalovaný povinný subjekt se pak dle názoru soudu přiměřeně zhostil porovnání kolize práva na informaci a práva na zachování nezveřejněné informace (tedy testu proporcionality, jehož hranice a ústavní rozměr vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 21. 3. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3208/16), a to do doby, kdy uplynou promlčecí doby a zanikne odpovědnosti za případné přestupky (nejpozději dne 31. 8. 2015), tj. skutečnosti mající zásadní vliv na „rozhodnutí“ ve výše naznačeném extenzivním, materiálním pojetí.
- [38] Skutečnost, že povinný subjekt provedl test proporcionality v neprospěch žalobce, ještě dle soudu *a priori* neznamená, že povinný subjekt tento test neprovedl, či jej neprovedl řádně a dostatečně. Dle soudu se povinný subjekt v rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí požadované informace vypořádal jak s kritériem vhodnosti, tak s kritériem potřebnosti a rovněž i s kritériem poměrování různých principů.
- [39] Ke kritériu *vhodnosti* lze zopakovat, že předmětná analýza, dle povinného subjektu, vede ke zjištění, zda v rámci systému měření emisí dochází či nedochází k nezákonným machinacím. Lze tedy znovu uvést, že pomocí této analýzy se povinný subjekt snažil odhalit slabá místa v daném systému. Soud proto považuje toto kritérium za splněné.
- [40] Ke kritériu *potřebnosti* lze uvést, že právní řád v daném případě žalobci nenabízí jiný institut, jak se požadované informace domoci, než žádost podle zákona č. 106/1999 Sb. I toto kritérium tak má soud za splněné.
- [41] Konečně pak kritérium *přiměřenosti v užším smyslu* soud také považuje za splněné, neboť povinný subjekt ve svém rozhodnutí posuzoval, zda nepřevažuje v tomto případě právo na informace nad právem na ochranu požadované nové informace, tj. veřejný zájem nad možnou újmu způsobenou zveřejněním požadovaných údajů. Dle názoru soudu dospěl

povinný subjekt ke správnému závěru, že přestože je žalobce zájmovou organizací, zajímající se o otázku vlivu motorismu na životní prostředí, tak veřejný zájem v případě dohledu nad dodržováním příslušných právních předpisů, resp. veřejný zájem na potrestání nezákonných praktik v případě činnosti SME, která má vliv na zdraví obyvatelstva, má v daném případě přednost před odbornou diskuzí na toto téma, která může být zcela jistě vedena i po skončení správních řízení. V daném případě se dle názoru soudu jedná o údaje, jejichž ochrana má v tuto chvíli přednost před zájmem na seznámení se s těmito údaji.

[42] Proto soud nevešel ani v argument žalobce, že požadované informace lze odepřít jen na základě mimořádně silného konkurenčního zájmu, jelikož se v daném případě jedná o údaje, které byly pořízeny pro účely správních řízení (která jsou v zásadě neveřejná) a které se dle názoru soudu nedotýkají zájmů demokratické společnosti nebo do nich nemohou zasahovat na rozdíl od případů odkazovaných žalobcem (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2020, sp.zn. I.ÚS 517/10, týkající se údajů o členství soudců v KSČ, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2014, č.j. 1 As 78/2014-41, týkající se údajů o osobách, kterým bylo mimořádně uděleno občanství ČR).

[43] Dle názoru soudu tak povinný subjekt neporušil princip proporcionality, neboť řádně a dostatečně zdůvodnil, proč veřejný zájem na neposkytnutí těchto informací převažuje nad právem žalobce na informace, a to zejména s ohledem na to, pro jaký účel je daná analýza zpracována.

[44] Závěrem k odkazu žalobce na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp.zn. IV.ÚS 1378/16, soud uvádí, že tento nálezy se týkal žádosti o informace o platu a odměnách zaměstnance, vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., pro jejíž poskytnutí musí být splněny tyto podmínky: a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; b) informace samotná se týká veřejného zájmu; c) žadatel o informaci plní úkoly či posílá dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídáčího psa“; d) informace existuje a je dostupná. Soud tuto judikaturu plně respektuje, nicméně upozorňuje na to, že uvedené podmínky, v případě jejichž nesplnění je povinný subjekt oprávněn odmítnout poskytnutí požadované informace, Ústavní soud vyslovil pouze ve vztahu k žádostem o informace týkající se platu a odměn zaměstnanců povinných subjektů, nikoliv obecně ve vztahu ke všem žádostem zákona č. 106/1999 Sb. Soud se proto splněním těchto podmínek v daném případě, kde se jednalo o poskytnutí analýzy jako podkladu pro zahájení správních řízení (a následné případné vydání rozhodnutí o přestupcích), nezabýval a setrval toliko na provedení obecného testu proporcionality.

[45] K dokumentům, které předložil při ústním jednání před soudem zástupce žalobce, soud uvádí, že tyto nemohou na výše uvedených závěrech soudu nic změnit. Zástupce žalobce předložil žádost žalobce ze dne 9. 1. 2023 o poskytnutí informací, kterou se po žalovaném jako povinném subjektu domáhal poskytnutí následujících informací: 1) Přehled všech správních řízení vedených žalovaným, a) a to vedených ke dni podání žádosti, b) pravomocně ukončených ke dni této žádosti a zahájených po 1. 1. 2021, v souvislosti s porušením zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 56/2001 Sb.“), a to spolu s informací, o jaký typ správního řízení se jedná, kdo jsou jeho účastníci, v jakém se nachází stavu a datem jeho zahájení, případně také informaci o výši a druhu trestu, který byl uložen; 2) Přehled podnětů k zahájení řízení odeslaných žalovaným po 1. 1. 2021 jiným orgánům veřejné správy na základě podezření z porušení povinností stanovených zákonem č. 56/2001 Sb., a to spolu s informací o datu odeslání podnětu, adresátu a ustanovení

právních předpisů, z jejichž porušení je/byla daná osoba podezřelá; 3) Počet správních řízení zahájených po 1. 1. 2021, v nichž byla při přípravě rozhodnutí a/nebo jako podklad použita analýza dat z ISTP vypracovaná pro žalovaného společností TŮV SŮD Czech s.r.o. Dále bylo zástupcem žalobce předloženo Sdělení o prodloužení lhůty k vyřízení žádosti o informace a odložení části žádosti ze dne 25. 1. 2023, č.j. MD-1148/2023-072/4, ve kterém k bodu 1) a 3) výše uvedené žádosti žalovaný uvedl, že ministerstvo nemá vedení těchto řízení ve své působnosti, neboť tato je svěřena právními předpisy orgánům samosprávy. Dále uvedl, že od 1. 1. 2021 nevedl jako prvoinstanční orgán pro porušení zákona č. 56/2001 Sb. žádné řízení a ani takové řízení vést nemohl, neboť prvostupňovým orgánem k projednání přestupků kontrolních techniků nebo provozovatelů STK nebo SME jsou obce s rozšířenou působností a kraje. Proto byla žádost v bodech 1) a 3) odložena. K bodu 2) žádosti žalovaný uvedl, že tento požadavek prověřil s tím, že je třeba pro přípravu podkladů konzultace a porada mezi více složkami povinného subjektu, které mají závažný zájem na předmětu, a proto byla prodloužena lhůta k vyřízení žádosti o 10 dnů. Tyto předložené dokumenty dle soudu nijak nevyvracejí závěr povinného subjektu ohledně odmítnutí poskytnutí požadované informace dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.

- [46] Zdejší soud proto uzavírá, že i když je omezení práva na informace dané zákonem nutno vykládat restriktivně, v daném konkrétním případě neposkytnutím požadovaných informací nedošlo k vybočení z rámce zákonného omezení daného ustanovením § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.
- [47] Ze všech shora uvedených důvodů proto soud neshledal žalobu důvodnou a podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.
- [48] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.
- [49] S ohledem na zamítnutí žaloby pak nemohl být shledán důvodným ani návrh žalobce, aby soud povinnému subjektu nařídil požadované informace poskytnout, neboť pro tento postup nebyly naplněny podmínky dle ustanovení § 16 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 26. ledna 2023

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu