



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Asociace emisních techniků a opravářů, z. s.**, sídlem Boleslavská 902, Kosmonosy, zast. Mgr. Karlem Šindelkou, advokátem, se sídlem Slavětínská 39, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 12, Praha, o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 14. 10. 2021, č. j. MD-28343/2021-510/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2023, č. j. 6 A 126/2021-52,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2023, č. j. 6 A 126/2021-52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí ministra dopravy ze dne 14. 10. 2021, č. j. MD-28343/2021-510/3. Tím byl zamítnut žalobcův rozklad a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva dopravy, kterým byla odmítnuta žalobcova žádost o informace dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Žalobce žádal o poskytnutí *analýzy dat z informačního systému technických prohlídek (ISTP) vypracovaného pro povinný subjekt společností TŮV SŮD Czech s.r.o., Novodvorská 994/138, Braník, 142 00 Praha.*

[2] Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Po shrnutí základních tezí o právu na informace jako součásti svobody projevu a možnosti jeho omezení posuzoval, zda je požadovaná analýza *novou informací, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu*, ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Městský soud vyložil v tomto kontextu pojem rozhodnutí extenzivně, a to ve vztahu k řešení jakékoli otázky, k níž se podkladová informace vztahuje nebo může vztahovat. Městský soud měl za to, že žalovaný dostatečně osvětlil důvody, pro které zadal vypracování této analýzy, a sice prověření, zda nedochází k nezákonným machinacím v systému technických prohlídek. Na základě zjištění mohly následně správní orgány provést státní odborný dozor či zahájit správní řízení. Městský soud proto analýzu chápe jako první krok v sérii navazujících postupů, které mohou vést až k vydání rozhodnutí, jak ho vymezuje § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Nadto neposkytnutí analýzy chrání dobré jméno právnických či podnikajících fyzických osob, jejichž jednání by bylo následnou kontrolou shledáno jako souladné se zákonem, ačkoliv by mohl kdokoli z poskytnuté analýzy učinit opačný závěr. Městský soud dále podotkl, že žalovaný již v minulosti poskytl žalobci vstupní data, na základě kterých byla analýza vyhotovena. Žalovaný následně provedl test proporcionality, ve kterém dostatečně poměřoval konkurující si zájmy. Kritérium vhodnosti bylo splněno, neboť analýza může vést ke zjištění možného nezákonného jednání. Kritérium potřebnosti je naplněno tím, že právní řád neposkytuje žalobci žádný jiný institut, jak se analýzy domoci. Co se týká kritéria přiměřenosti v užším smyslu, má městský soud za to, že veřejný zájem na potrestání nezákonných praktik souvisejících s činností stanic měření emisí má v konkrétním případě přednost před odbornou diskuzí na toto téma, ta ostatně může být vedena až po skončení správních řízení. V této souvislosti bylo pro městský soud rovněž důležité, že žalovaný neomezil poskytnutí informace na neomezeně dlouhou dobu, ale pouze do doby uplynutí promlčecích dob případných přestupků, které bude možné na základě analýzy odhalit, tedy do 31. 8. 2025.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[3] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel vymezil dvě otázky, které dle jeho názoru městský soud nesprávně posoudil.

[4] Stěžovatel je toho názoru, že požadovaná informace nepředstavuje *novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí žalovaného* ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel rozporuje závěr žalovaného, že lze analýzu vyhodnotit jako novou informaci, neboť vznikla v těsné souvislosti s navazujícími řízeními a neexistuje speciální zákonná úprava, která by stanovovala jiné podmínky. Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak žalovaný a městský soud aplikovali rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2018, č. j. 8 As 18/2018-58, neboť se dle něj jednalo o specifickou situaci, kdy požadovaná informace byla obchodním tajemstvím dle § 9 zákona o svobodném přístupu k informacím s tím, že neposkytnutí informace neznemožnilo veřejnou diskuzi. Tyto podmínky však nyní naplněny nejsou, neboť analýza nemá charakter obchodního tajemství a její neposkytnutí brání veřejné diskuzi o věcech veřejného zájmu. Stěžovatel naopak trvá na tom, že všechny výjimky z povinnosti poskytnout informace je třeba vykládat restriktivně. Extenzivní výklad podaný městským soudem a žalovaným skýtá prostor pro svévoli, neboť lze v zásadě o každé informaci tvrdit, že ji bude možné využít jako podklad pro budoucí řízení. Ustanovení má za cíl chránit interní postupy uvnitř povinného subjektu k přijetí určitého

pokračování

rozhodnutí v konkrétní záležitosti, nikoli znemožnit poskytnutí informací, které by mohly sloužit jako důkaz v budoucím řízení. Analýza vznikla zcela mimo proces přípravy jakéhokoli rozhodnutí. Na její pořízení se nevztahoval kontrolní řád ani správní řád. Může se tedy jednat maximálně o podkladovou informaci, na základě které může povinný subjekt v rámci své působnosti postupovat, ale to neznamená, že má charakter nové informace vzniklé při přípravě konkrétního rozhodnutí.

[5] Stěžovatel dále namítá, že i v případě aplikovatelnosti § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je závěr o neposkytnutí informace v rozporu se zákonem, neboť neobstojí v testu proporcionality. Městský soud nevzal vůbec v potaz konkrétní osobu stěžovatele coby žadatele o informaci. Stěžovatel je zájmovou organizací, jejímž hlavním cílem je udržitelný stav emisí. Efektivita měření emisí je otázkou týkající se veřejného zájmu. Judikatura zdůrazňuje, že poskytnutí informace, která slouží k vedení diskuze o otázce veřejného zájmu, lze odepřít pouze v případě mimořádně silného konkurujícího zájmu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, bod 61, či rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2014, č. j. 1 As 87/2014-41, č. 3127/2014 Sb. NSS, bod 33). Tímto konkurujícím zájmem je dle městského soudu a žalovaného zamezit zmaření případných navazujících přestupkových řízení. V této souvislosti odkazuje stěžovatel na § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím týkající se, zjednodušeně řešeno, odepření poskytnutí informace o trestních řízeních. Stěžovatel dovozuje, že není udržitelný závěr, kdy informace o trestním řízení nelze poskytovat toliko v případě konkrétního ohrožení právem chráněného zájmu, zatímco informace o „pouhém“ přestupkovém řízení by neměly být poskytnuty s odkazem na toliko hypotetické ohrožení, kdy žalovaný žádné konkrétní ohrožení chráněného zájmu nikdy netvrdil. Stěžovatel rovněž poukazuje na to, že i v případě nemožnosti poskytnout některé konkrétní informace nelze odepřít poskytnutí analýzy jako celku, ta totiž zjevně obsahuje i statistické údaje a další obecné výstupy. Stěžovatel rovněž podotýká, že vstupní údaje analýzy jsou veřejně dostupné, tudíž dotčení jednotlivci mohou sami seznat, zda jsou pro ně údaje negativní. Závěrem stěžovatel poukazuje na to, že plní roli tzv. společenského hlídačského psa ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího správního soudu.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že primárním účelem analýzy požadované stěžovatelem je indikace potenciálních deliktů, která by měla být správními orgány následně odhalována a postihována. Předčasné zveřejnění takových informací by mohlo uvedený účel zcela zmařit. Pokud stěžovatel namítá, že jsou již přístupné vstupní údaje provedené analýzy, může s nimi pracovat. Podle poznatků žalovaného se v případě stěžovatele nejedná o získání informací ve veřejném zájmu, nýbrž ryze z důvodu privátního souvisejícího se soukromoprávním sporem, který stěžovatel vedl u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 73 Cm 139/2019. Role stěžovatele jako společenského hlídačského psa tím je relativizována. Nelze ani odhlížet od toho, že pokud by byla informace stěžovateli poskytnuta, musela by být po dobu 6 let zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup dle § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tím by mohl být zmařen účel informace. Podle aktuálních informací žalovaného bylo do dne 3. 5. 2023 zahájeno 47 správních řízení s kontrolními techniky a 25 správních řízení s provozovateli stanic technické kontroly a stanic měření emisí, a to na podkladě požadované informace. Žalovaný navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a dále konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Nejvyšší správní soud nadto ovšem shledal vadu podle § 109 odst. 4 s. ř. s., ke které je povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Aplikaci výjimky z povinnosti poskytnout informace dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba přezkoumat ze dvou samostatných hledisek, k nimž ostatně směřovaly i uplatněné žalobní body a posléze i kasační námitky. Předně je nutné se zabývat otázkou, zda je vůbec naplněna hypotéza této právní normy. Je-li hypotéza naplněna, je třeba posoudit, zda povinný subjekt při aplikaci správního uvážení řádně vážil mezi konkurujícími si právy a zájmy.

[10] Z hlediska naplnění hypotézy § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je nutné posoudit, „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.“ (viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2018, č. j. 8 As 18/2018-58). Stěžovatel v kasační stížnosti upozorňuje na zkratkovité či neúplné chápání tohoto rozsudku ze strany žalovaného a městského soudu, nicméně Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí. Je sice pravdou, že rozsudek zmiňuje i obchodní tajemství s tím, že v daném případě neposkytnutí informace neznemožnilo diskuzi o věcech veřejného zájmu, nicméně se jedná o určité dílčí aspekty, které hrály v daném řízení spíše vedlejší či pomocnou roli. Žalovaný i městský soud ovšem pracují ohledně tohoto rozsudku výhradně s obecným výkladem § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, který je bez jakýchkoliv pochyb použitelný i na nyní posuzovaný případ, neboť neposkytnutí informace lze odůvodnit samo o sobě ústavně konformní aplikací zmíněného ustanovení, aniž by k tomu musely přistoupit jakékoliv další důvody.

[11] Při úvahách o možném podřazení požadované informace pod hypotézu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba vyjít z účelu, pro nějž bylo zadáno zpracování požadované analýzy. Pokud by byla analýza zadána s cílem později zahájit konkrétní řízení, může se jednat o novou informaci dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Naopak, pokud s tímto cílem žalovaný zpracování analýzy nezadával, nemůže se o tuto výjimku jednat, byť by byla následně užita jako podklad pro rozhodnutí. Nejvyšší správní soud souhlasí s komentářovou literaturou v tom smyslu, že se jedná o hranici velmi neostrou, což se následně musí projevit na kvalitě odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí informace (viz FUREK, A. a kol. *Zákon o svobodném přístupu k*

pokračování

informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 506.). Stěžovatel je přesvědčen, že žalovaný odmítnutím žádosti chrání pouze informaci, kterou má žalovaný k dispozici a která v budoucnu může sloužit jako důkaz v konkrétních řízeních. To ovšem není smyslem výjimky upravené v § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Naopak žalovaný tvrdí, že informace vznikla za účelem zanalyzování daného sektoru s tím, že na jejím základě měly být následně učiněny další kroky směřující k vydání rozhodnutí.

[12] V této souvislosti je třeba zmínit, že žalovaný postupoval při vyřizování žádosti o informace důkladně a vyžádal si stanovisko příslušného oddělení, které ve svém rozhodnutí reflektuje. Argumentace žalovaného je od počátku konzistentní; vychází z toho, že analýza byla zadána s cílem odhalit „slabá místa“ v systému prohlídek a zahájit příslušné kroky směřující k nápravě, tedy směřující k vydání rozhodnutí. Argumentace sice není podepřena žádnými listinami, které by tento počáteční záměr žalovaného dokládaly, nicméně lze ji považovat za přesvědčivou. V tomto směru ani není záměr žalovaného stěžovatelem zpochybňován. Žalovaný popisuje, že data jsou ve studii rozdělena na jednotlivé provozovny, a to právě z toho důvodu, aby mohla být předána příslušným správním orgánům. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud má za to, že je možné vyznívat určitou individualizaci, kdy se jeví logické, že jejím účelem je umožnit zahájit příslušná řízení, která ze své podstaty musí být vedena s individuálně určeným subjektem. Nadto žalovaný výslovně uvedl konkrétní správní orgán, kterému již byla takto data zaslána a který na jejich základě zahájil řízení o přestupku.

[13] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že zadání analýzy hrazené z veřejných prostředků jistě nebylo samoučelné, přičemž Nejvyšší správní soud nevidí ve světle odůvodnění rozhodnutí žalovaného ani podání stěžovatele žádný jiný účel, pro který by takto individualizovaná data mohla být užita. V této části tak nezbývá než přisvědčit žalovanému.

[14] Stěžovatel dále v bodě 9 doplnění kasační stížnosti uvádí: „*Skutečnost, že žalovaný předpokládal, že na základě analýzy bude zahajovat procesy, v nichž by potenciálně mohl její závěry využít, na tomto závěru (pozn. NSS: na závěru, že rozhodnutí vzniklo mimo proces přípravy jakéhokoli konkrétního rozhodnutí) nemůže nic změnit.*“ Z citace je tedy zřejmé, že stěžovatel rozporuje (kromě naplnění pojmu nová informace) taktéž okolnost, zda analýza vznikla *při přípravě rozhodnutí povinného subjektu*.

[15] Ani s touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Jak již vysvětlil městský soud, pojem rozhodnutí nelze v této souvislosti ztotožňovat s rozhodnutím dle správního řádu či soudního řádu správního, ale je třeba ho vykládat extenzivně. Kupříkladu lze odkázat na rozsudek městského soudu, ve kterém dospěl k závěru, že zápisy z jednání povinného subjektu o aktuálně zpracovávaných studiích je nutné považovat za podkladovou informaci pro následnou studii, jejíž uzavření a převzetí je možné považovat za rozhodnutí dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Uzavřené studie se následně mají stát navíc součástí dalších rozhodnutí (strategická rozhodnutí týkající se výstavby nebo modernizace železniční dopravní cesty (rozsudek městského soudu ze dne 8. 12. 2017, č. j. 3 A 64/2015-44, č. 3800/2018 Sb. NSS, zejména bod 22)). Podle jiného rozsudku městského soudu, s jehož závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, se za rozhodnutí ve smyslu

citovaného ustanovení považuje výsledek určitého jednání, zejména řešení konkrétních záležitostí, které je nutno učinit v určitém časovém horizontu. Nová informace je poté podkladem pro takové rozhodnutí, který například stanovuje možné alternativy, hodnotí jejich výhody a nevýhody a navrhuje konkrétní postupy ve věci (viz rozsudek městského soudu ze dne 29. 11. 2021, č. j. 17 A 32/2020-31, zejména bod 20).

[16] V daném případě mají být těmito rozhodnutími především rozhodnutí o přestupcích, případně též systémová (koncepční) opatření, která mají do budoucna odstranit „mezery“ stávajících pravidel provádění technické kontroly vozidel a měření emisí. Podle Nejvyššího správního soudu lze tato rozhodnutí (individuální rozhodnutí i systémová opatření), pro něž má být analýza podkladem, podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel v této souvislosti namítá, že se nejedná o konkrétní řízení, ale pouze podklad, na základě kterého budou správní orgány vykonávat v obecné rovině svoji působnost. Je jistě pravdou, že žalovaný nezadal analýzu ve vztahu ke konkrétnímu subjektu, tudíž nemůže být zřejmé, kolik řízení bude zahájeno. Nejvyšší správní soud se ovšem nedomnívá, že by rozsáhlost analýzy (a s tím spojená nemožnost přesněji identifikovat jedno konkrétní rozhodnutí, kterému podkladová informace slouží) měla odůvodnit to, že se nejedná o „podkladovou“ informaci. Pojem rozhodnutí je nutné vykládat v kontextu cíle, ke kterému byla nová informace (analýza) vytvořena. Jak již shora uvedeno, tímto cílem je především odhalení nezákonných jednání, zahájení řízení o přestupku s konkrétními subjekty, případně vykonání státního dozoru, a v případě potřeby přijetí systémových (koncepčních) opatření. Jinými slovy, žalovaný si vytkl před zadáním analýzy poměrně rozsáhlý úkol, a pokud má být naplněn, je zřejmé, že nelze přesněji identifikovat konkrétní řízení, neboť tento cíl analýzy je možné naplnit pouze prostřednictvím značného množství řízení. Vzhledem ke komplexnosti cílů sledovaných zadáním zpracování analýzy nelze považovat skutečnost, že analýza byla zpracována před zahájením konkrétních řízení či postupů, za důvod, pro nějž by nebylo možno na ni hledět jako na novou informaci ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

[17] Nejvyšší správní soud uzavírá, že analýza je novou informací, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu. Dopadá tedy na ni omezení dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud nicméně zdůrazňuje, že jakkoliv by se mohl zdát takový výklad zmíněného ustanovení jako extenzivní, ve skutečnosti je jeho aplikace zásadním způsobem omezena požadavkem provést přísný test proporcionality (viz níže). Právě ten zajišťuje restriktivní aplikaci daného důvodu pro omezení práva na informace.

[18] Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval tím, zda je neposkytnutí analýzy v rozporu s principem proporcionality, jak stěžovatel namítá. Předně je třeba poznamenat, že aplikace § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím vyžaduje provedení správního uvážení, zda i přes formální naplnění důvodu pro omezení práva na informace existují dostatečně závažné důvody, které vyžadují, aby povinný subjekt poskytnutí informace omezil (viz rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013-58). Meze správního uvážení jsou stanoveny ustanoveními Listiny základních práv a svobod, která

pokračování

upravují právo na informace a podmínky jeho omezení (viz rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 As 44/2008-116).

[19] V daném případě je třeba vycházet z toho, že právo na informace je ústavně zaručeným politickým právem (čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), přičemž jakékoli jeho omezení je možné „*pouze v případech, kdy má takový postup zákonný podklad a je v demokratické společnosti nezbytný k ochraně jiných konkurujících práv či hodnot (například veřejný zájem, veřejná bezpečnost, práva a svobody jiných apod.)*. Onu nezbytnost omezení však nelze a priori presumovat pouze ze znění zákona, který je formální podmínkou omezení práva na informace. Naopak, vždy je nutno nejprve identifikovat konkurující veřejný zájem či jiné ústavně zaručené právo, které by mělo být onou zákonnou výlukou chráněno, a vzájemně je poměřovat, například provedením testu proporcionality (dříve více užívaného testu veřejného zájmu).“ (viz nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 25/21, bod 42).

[20] Test proporcionality se skládá ze tří částí. Posouzení vhodnosti (zda opatření sleduje legitimní cíl), potřebnosti (zda neexistuje mírnější prostředek k dosažení tohoto cíle) a přiměřenosti v užším slova smyslu (zde se porovnávají jednotlivé konkurující si zájmy či práva).

[21] Předně je třeba poznamenat, že jak žalovaný, tak městský soud považují kritérium vhodnosti za splněné z důvodu, že analýza vede ke zjištění, zda dochází k nezákonným jednáním. To ovšem Nejvyšší správní soud nepovažuje za naplnění kritéria vhodnosti. Naplnění kritéria vhodnosti se v tomto případě neodvíjí od toho, zda vypracování analýzy sleduje legitimní cíl, ale od toho, zda omezení stěžovatelova práva na informace sleduje legitimní cíl. Zmíněné pochybení žalovaného není možné přeceňovat a bez dalšího z něj dovozovat nesprávné provedení testu proporcionality. Z celkového vyznění odůvodnění rozhodnutí ministra je totiž zřejmé, že žalovaný má za to, že poskytnutí analýzy by mohlo ohrozit cíl, pro který byla analýza zpracována, tedy řádný výkon státního dozoru a kontroly či možnost zahájit řízení o přestupku a potrestat v něm pachatele přestupku. To zcela jistě mohou být argumenty, které jsou způsobilé naplnit kritérium vhodnosti.

[22] Je nicméně rovněž třeba posoudit, zda by poskytnutí analýzy (resp. některých jejích částí) mohlo tento legitimní cíl ohrozit. Stěžovatel totiž s tímto závěrem nesouhlasí a naplnění kritéria vhodnosti rozporuje. Má za to, že se argumentace žalovaného nese pouze v teoretické rovině, aniž by z ní bylo zřejmé konkrétní ohrožení zmíněného legitimního cíle omezení práva na informace. Stěžovatel má za to, že městský soud tuto problematiku nikterak nerozvedl, ale pouze přebral závěry žalovaného.

[23] Touto námitkou se nemohl Nejvyšší správní soud zabývat, neboť mu v tom brání vada řízení před městským soudem, k níž musel přihlédnout podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti. Tato vada spočívá v tom, že městský soud rozhodl o žalobě, aniž měl k dispozici úplný správní spis, tedy konkrétně požadovanou informaci (analýzu).

[24] Ze správního spisu předloženého žalovaným soudům, který je opatřen spisovým přehledem, vyplývá, že požadovaná informace není jeho součástí. Městský soud sice vyzval žalovaného, aby mu předložil úplný správní spis s tím, že pokud jsou jeho součástí listiny,

jež jsou vyloučeny z nahlížení, je třeba takové části správního spisu označit zřetelným způsobem (přípis na č. 1. 15 soudního spisu). Ze soudního spisu nicméně nevyplývá, že by žalovaný předložil městskému soudu analýzu požadovanou stěžovatelem, ani že by městský soud vyzval žalovaného k doplnění předloženého správního spisu v tomto směru. Ani ze zvukového záznamu jednání soudu a písemného vyhotovení rozsudku nevyplývá, že by městský soud měl tento dokument k dispozici. Městský soud nicméně patrně považoval předložený správní spis za dostačující a další podklady pro své rozhodování o věci od žalovaného nevyžadoval. V takovém případě však není zřejmé, z čeho vlastně při přezkumu rozhodnutí žalovaného, tedy při posuzování charakteru požadovaných informací, vycházel. Tím zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku (viz rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 As 44/2008-116).

[25] Nejvyššímu správnímu soudu je zřejmé, že stěžovateli nelze umožnit nahlížení do té části správního spisu, která obsahuje informaci, jejíž poskytnutí požaduje. Jinak by tímto způsobem mohl obejít výluky z práva na informace. Soud, jenž rozhoduje o žalobě, se však musí s požadovanou informací seznámit, aby mohl v plném rozsahu posoudit, zda konkrétní údaje obsažené v informaci vyžadují omezení či vyloučení práva na informace. V nyní posuzované věci přitom nelze vyloučit, jak na to poukazoval stěžovatel při jednání městského soudu, že se omezení práva na informace může týkat pouze části údajů obsažených v požadované analýze, popř. že je možné přijmout jiné (mírnější) opatření k dosažení sledovaného cíle, jímž je anonymizace části údajů. Podle § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Sám žalovaný formuloval cíle sledované zadáním analýzy poměrně široce, neboť analýza neměla sloužit pouze jako důkaz pro řízení o přestupku, ale rovněž k identifikaci „slabých míst“ a navržení opatření ke zlepšení stavu. Zveřejnění těchto zevšeobecnujících pasáží, jsou-li v analýze skutečně obsaženy, by přitom nemuselo ohrozit cíl sledovaný omezením práva na informace, tj. zmařit potrestání osob, které se dopustily přestupku.

[26] Ze soudního spisu vyplývá, že stěžovatel předložil městskému soudu protokol o jednání z řízení vedeného Krajským soudem v Praze, který obsahuje výpověď svědka Ing. P. Š., Ph.D., jenž se rámcově vyjádřil k obsahu analýzy. Městský soud „provedl“ touto listinou důkaz (slovy „listina se provádí k důkazu a zakládá se do spisu“), ovšem v odůvodnění jeho rozsudku nenalezla tato procesní činnost žádný odraz, natož aby z něj vyplývalo, jaké skutečnosti má městský soud touto listinou za prokázané. Nelze se tedy domnívat, že by provedením tohoto důkazu mohlo být napraveno pochybení spočívající v tom, že se městský soud neseznámil s požadovanou informací.

[27] Stěžovateli nelze vytýkat, že nevedl konkrétnější argumentaci ve vztahu k obsahu požadované analýzy, neboť ji neměl k dispozici. To měl městský soud vzít v úvahu a obdobně jako v případech, kdy je součástí správního spisu utajovaná informace, převzít za stěžovatele procesní iniciativu (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28).

pokračování

[28] Městský soud se nevypořádal s argumentací stěžovatele, že poskytnutí požadované analýzy nemůže ohrozit průběh přestupkových řízení, neboť vstupní údaje této analýzy má k dispozici na základě jiných žádostí o informaci (to ostatně vyplývá z rozhodnutí žalovaného) a mají je k dispozici i subjekty, vůči nimž by mohlo být přestupkové řízení vedeno. Bez ohledu na právě uvedené se městský soud dále nevypořádal s tím, jak konkrétně by mohl být průběh přestupkových řízení ohrožen, jestliže údaje od jednotlivých subjektů má žalovaný již k dispozici (nelze tedy jimi dodatečně manipulovat). Tímto směrem přitom stěžovatel rovněž vedl argumentaci v žalobě. Vysvětlení městského soudu, že „potenciál zjištěných dat je rozsáhlý a dopředu nelze předvídat, kolik případně správních řízení bude na základě této analýzy zahájeno“, nelze považovat za dostatečné, a to tím spíše, jestliže se městský soud s požadovanou informací sám neseznámil a vychází toliko z obecného popisu obsahu analýzy uvedeného žalovaným. Přebírá-li městský soud myšlenku žalovaného, že odmítnutím žádosti o informace je chráněna pověst subjektů, jejichž činnosti se analýza týká, nevysvětlil, proč k dosažení tohoto cíle nebylo možné přijmout mírnější opatření v podobě anonymizace některých částí požadované informace. V těchto ohledech je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[29] Lze shrnout, že městský soud nedostal svému úkolu a řádně nepřezkoumal zákonnost rozhodnutí ministra dopravy.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[31] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. června 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu