



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Tomáše Blažka v právní věci žalobce: **H. V. N.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2020, č. j. MV-61153-2/KM-2020, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2022, č. j. 10 A 57/2020-35,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2022, č. j. 10 A 57/2020-35, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 6. 3. 2020 žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), adresovanou Policii České republiky, Národní centrále proti organizovanému zločinu služby kriminální policie a vyšetřování (dále jen „povinný subjekt“). Požadoval mimo jiné poskytnutí žádostí povinného subjektu o sledování osob a věcí ze dne 18. 4. 2017 a ze dne 15. 9. 2017, jejichž existence vyplývá z protokolů Útvaru zvláštních činností služby kriminální policie a vyšetřování (dále jen „ÚZČ SKPV“) ze dne 24. 5. 2019. Tyto protokoly byly v rámci vedeného trestního řízení předány obhajobě žalobce společně s nosiči dat se záznamy ze sledování bytové jednotky č. X, na adrese X.

[2] Povinný subjekt rozhodnutím ze dne 30. 3. 2020 odmítl žádost v této části podle § 15 odst. 1 informačního zákona a na základě § 7 téhož zákona a § 69 odst. 1 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“). Podle povinného subjektu uvedené žádosti obsahují utajované informace klasifikované stupněm utajení „vyhrazené“. Kromě jiného zmiňují metody a formy činnosti policejního orgánu využívané při použití operativně pátracích prostředků, u nichž potřeba utajení trvá, jelikož jsou používány i nadále pro další úkony. Vyzrazení těchto metod a postupů by bylo

způsobilé zmařit účel dalších trestních řízení a mohlo by vést k ohrožení schopnosti státu odhalovat trestnou činnost.

[3] Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil uvedené rozhodnutí povinného subjektu.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který jí vyhověl a v záhlaví specifikovaným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného i povinného subjektu. Podle městského soudu jsou rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Správní orgány řádně odůvodnily pouze naplnění formálních znaků utajovaných informací, nezabývaly se tím, zda se jedná o utajované informace také po materiální stránce. Z jejich rozhodnutí si nelze učinit ani přibližnou představu o tom, co je obsahem žalobcem požadovaných dokumentů, jakým způsobem se tento obsah vztahuje k vyšetřování trestné činnosti, ani o tom, proč by poskytnutí těchto informací mělo ztížit vyšetřování trestné činnosti. Žalovaný navíc neměl v odvolacím řízení k dispozici žalobcem požadované informace, ačkoliv nebyl jejich původcem (tím byl povinný subjekt). Bez seznámení se s obsahem požadovaných dokumentů přitom nelze učinit závěr o formální či materiální stránce informací v nich uvedených. Žalovaný tak v odvolacím řízení vůbec nemohl dostát své zákonné povinnosti přezkoumat podmínky pro odmítnutí žádosti stanovené v § 7 informačního zákona. Tato jeho role byla přitom o to významnější, že žalobce se nemohl proti postupu povinného subjektu bránit konkrétními námitkami (z důvodu utajení požadovaných informací a z toho plynoucí obecnosti prvostupňového rozhodnutí). Městský soud dále shledal důvodnou námitku, že správní orgány nijak nevysvětlily, proč nebylo možné žalobci poskytnout alespoň tu část požadované informace, která nepodléhala utajení.

II. Obsah kasační stížnosti žalovaného a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž navrhl jeho zrušení z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel předně namítl, že z § 7 informačního zákona vyplývá požadavek na posouzení naplnění formálního znaku, nikoliv na posuzování skutečnosti, zda určitá informace má či nemá být utajována. Uvedené ustanovení představuje v informačním zákoně výjimku, neboť jako jediné pracuje s pojmem „označení“, zatímco v dalších případech je případná povinnost odmítnout informaci navázána na podstatu požadované informace. Dříve obsahoval obdobnou formulaci také § 9 odst. 1 informačního zákona, závěry judikatury k obchodnímu tajemství ale nelze přenášet na problematiku utajovaných informací. Určitá informace obchodním tajemstvím buď je, nebo není. Utajovaná informace naopak musí být jako taková označena, a to již při jejím vzniku. Zákon zároveň stanoví původci utajované informace povinnosti spojené se zjištěním, že informace nemá být nadále považována za utajovanou. Zákon nedává nikomu jinému pravomoc udělat z utajované neutajovanou informaci. V této souvislosti stěžovatel odkázal na judikaturu Nejvyššího soudu, podle níž již řádným označením informace jako utajované dochází k její ochraně, přičemž sdělení či poskytnutí takové informace neoprávněné osobě naplňuje znaky trestného činu. I kdyby tedy stěžovatel dospěl k závěru, že nebyl důvod k utajení informace jejím původcem, nemůže sám ochranu této informace zrušit.

pokračování

[7] Podle stěžovatele k aplikaci § 7 informačního zákona dosud neexistuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“). Městským soudem citované rozsudky nejsou k této věci přílehlivé, z jiného rozsudku NSS by bylo možné dovodit spíše „jistou rezervovanost“ k závěrům vysloveným městským soudem. Sám městský soud také v jiném případě vyslovil zcela opačný názor, než zaujal v nyní posuzované věci. Ani závěry judikatury NSS ve věcech bezpečnostního řízení nejsou přenositelné na případy žádostí o poskytování informací dle informačního zákona.

[8] Stěžovatel dále namítl, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nedává správnímu orgánu ani oprávněným úředním osobám ve vztahu k utajovaným informacím žádnou diskreci. Oproti tomu soudce je oprávněn seznamovat se s utajovanou informací jakéhokoli stupně z titulu své funkce a má pravomoc posoudit, jakým způsobem bude provádět dokazování v soudním řízení, respektive zda účastníkům zpřístupní utajovanou informaci. Soud tak musí mít možnost seznámit se s utajovanými informacemi, v řízení o opravných prostředcích před správními orgány to ale není třeba. V daném případě žalobce ani nezpochyboval skutečnost, že se jedná o informaci, která je označena jako utajovaná. Žalobce dokonce ve správním řízení ani nenamítl nic, co by svědčilo tomu, že se nejedná o utajovanou informaci z materiálního hlediska. Jeho odvolací námitky směřovaly k tomu, že má mít k dané informaci přístup jako obviněný v trestním řízení. Stěžovateli také nelze klást k tíži to, že se výslovně nevypořádal s otázkou možného poskytnutí částečně znečitelněného utajovaného dokumentu. Žalobce uplatnil tuto námitku teprve v žalobě. Jako utajovaný je nicméně označen celý dokument, nikoliv jen jeho část.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek městského soudu je správný a odpovídá judikatuře NSS. Podle § 7 informačního zákona se neposkytne informace, která je *v souladu s právními předpisy* označena za utajovanou informaci. Povinný subjekt a žalovaný tedy nemohou svá rozhodnutí odůvodnit pouhým odkazem na formální označení požadované informace za utajovanou, ale musí dostatečně konkrétně a přezkoumatelně uvést, proč jsou splněny také materiální podmínky utajení. V opačném případě by neexistovala účinná veřejná kontrola nad činností orgánů veřejné správy. Těm by stačilo formálně označit jako utajované veškeré informace, které jsou pro ně nepohodlné.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Kasační stížnost přezkoumal v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zároveň dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Městský soud shledal rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť se nezabýval tím, zda v případě žalobcem požadovaných informací se jedná o utajované informace nejen po formální stránce, ale také materiálně. Stěžovatel nerozporuje závěr, že žalobou napadené rozhodnutí takovou úvahu neobsahuje. Podle jeho názoru je to však v pořádku, neboť posouzení toho, zda požadované informace mají skutečně povahu utajovaných informací, náleží pouze jejich původci, případně soudu, nikoliv stěžovateli.

Jádrem sporu tak je otázka, zda stěžovatel měl v řízení podle informačního zákona povinnost posuzovat povahu utajovaných informací.

[13] Povinný subjekt odepřel žalobci požadované informace na základě § 7 informačního zákona, podle kterého „[j]e-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne (...)“.

[14] Z judikatury NSS týkající se uvedeného ustanovení informačního zákona vyplývá, že povinný subjekt musí posoudit, zda požadovaná informace je utajovaná ve smyslu § 7 informačního zákona a zda splňuje jednotlivé znaky legální definice utajované informace. V rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 7 informačního zákona musí být přezkoumatelným způsobem vysvětleno, proč určitá informace naplňuje znaky utajované informace (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010-65).

[15] Zároveň ovšem judikatura NSS rozlišuje mezi případy, kdy žadatel žádá o informace, které jsou označeny jako utajené, přímo u subjektu, který je jejich původcem, a případy, kdy o takové informace žádá u odlišného subjektu. V posléze uvedeném případě je třeba respektovat požadavky, které vyplývají z § 22 odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací. O tom, zda určitá informace je utajovaná, nemůže totiž rozhodnout subjekt odlišný od původce informace. Subjektu, který není původcem utajované informace, nepřísluší jakkoli posuzovat její obsah (resp. stupeň utajení) a následně rozhodovat, zda s ní lze žadatele seznámit. Je výhradně na původci informace, aby o jejím utajení rozhodl a v souladu s § 21 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací vyznačil stupeň jejího utajení, popřípadě dle § 22 odst. 2 tohoto zákona stupeň utajení změnil či zrušil (rozsudky NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 3 As 188/2014-38, a ze dne 12. 1. 2023, č. j. 10 As 241/2021-26).

[16] Totéž platí pro řízení o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu. Pokud je odvolací správní orgán původcem informace, je v rámci řízení podle informačního zákona povinen znovu posoudit, zda požadovaná informace splňuje všechny znaky pro utajení a v závislosti na výsledku pak informaci buď poskytne, anebo neposkytne s odůvodněním, proč je vedle formálních znaků naplněn i ten materiální. Není-li však původcem požadované informace a nemá-li jeho souhlas ke zrušení stupně utajení, pak své rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace dostatečně odůvodní, jestliže uvede, jakému stupni utajení informace podléhá a kdo je jejím původcem (rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2023, č. j. 3 As 100/2021-41).

[17] V nyní posuzované věci nebyl stěžovatel původcem požadovaných informací (tím byl povinný subjekt). Stěžovatel proto dostal svým povinností, jestliže při přezkumu rozhodnutí povinného subjektu konstatoval, že žalobcem požadované informace jsou utajovanými informacemi ve smyslu § 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací, resp. přílohy 1 bodu 10. nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací (dále jen „nařízení vlády č. 522/2005 Sb.“). Jejich původcem jsou klasifikovány stupněm utajení vyhrazené ve smyslu § 4 téhož zákona.

[18] Stěžovatel zároveň řádně vypořádal žalobcem uplatněné odvolací námítky. Žalobce v odvolání namítal nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, neboť povinný subjekt se nezabýval otázkou, zda má žalobce k utajovaným informacím oprávněný přístup. Žalobce byl názoru, že je osobou oprávněnou seznamovat se s danými informacemi na základě § 51b a § 65 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“). Argumentoval, že dané informace by měly být součástí

pokračování

trestního spisu, s nímž má právo se seznamovat. Dále uváděl, že jeho zájem na zákonném postupu orgánů činných v trestním řízení převažuje nad zájmem na utajení metod a forem policejní práce. Stěžovatel k tomu uvedl, že ze žalobcem citovaných ustanovení trestního řádu nelze dovozovat jeho oprávnění k seznámení se s utajovanými informacemi v rámci řízení podle informačního zákona. Žalobce ani netvrdil, že by byl osobou disponující příslušným oprávněním ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací. K námitce, že by předmětné informace měly být součástí trestního spisu, stěžovatel uvedl, že tuto otázku nelze posuzovat v řízení podle informačního zákona.

[19] Stěžovatel nijak nepochybil ani tím, že v odvolacím řízení neměl k dispozici žalobcem požadované informace. K tomu, aby posoudil naplnění formálních znaků pro utajení požadovaných informací (jejichž naplnění žalobce navíc ani nezpochybňoval) a žalobcem uplatněných odvolacích námitek, to nebylo zapotřebí.

[20] Městský soud stěžovateli vytkl, že bez seznámení se s obsahem požadovaných dokumentů nemohl dostát své zákonné povinnosti přezkoumat podmínky pro odmítnutí žádosti stanovené v § 7 informačního zákona. Tato jeho role byla dle městského soudu o to významnější, že žalobce se nemohl proti postupu povinného subjektu bránit konkrétními námitkami (z důvodu utajení požadovaných informací). NSS dává městskému soudu za pravdu v tom, že žalobce nemůže v tomto typu řízení efektivně namítat nezákonnost určitých zjištění. Roli garanta práva na spravedlivý proces by však měl v těchto případech ve zvýšené míře převzít soud, jak vyplývá např. z rozsudku NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS, a z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS. A to tím spíše, že stěžovatel nemohl, s ohledem na své omezené možnosti, tuto roli plnit. V takovém případě je na soudu, aby v plném rozsahu přezkoumal oprávněnost utajení požadovaných informací (viz rozsudek NSS č. j. 3 As 100/2021-41). Proto pochybil naopak městský soud, který v dané věci rozhodoval, aniž by si od povinného subjektu nechal předložit předmětné informace.

[21] NSS nepřehlédl, že podle městského soudu je nepřezkoumatelné již rozhodnutí povinného subjektu. Ani s tímto závěrem NSS nesouhlasí. Jak již soud uvedl výše, v rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 7 informačního zákona musí povinný subjekt přezkoumatelným způsobem vysvětlit, proč určitá informace naplňuje znaky utajované informace. Vzhledem k tomu, že povinný subjekt byl v daném případě zároveň původcem požadovaných informací, měl zhodnotit také naplnění materiální stránky utajované informace. Stačilo ovšem, pokud tak učinil v obecnější rovině. V těchto případech je s ohledem na povahu požadovaných informací vyšší míra obecnosti odůvodnění rozhodnutí povinného subjektu nevyhnutelná (viz přiměřeně rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2015, č. j. 1 As 229/2014-48).

[22] Rozhodnutí povinného subjektu těmito požadavkům dostalo. Povinný subjekt konstatoval, že požadované dokumenty obsahují utajované informace ve smyslu zákona o ochraně utajovaných informací a nařízení vlády č. 522/2005 Sb. Kromě jiného totiž zmiňují metody a formy činnosti policejního orgánu využívané při použití operativně pátracích prostředků, u nichž potřeba utajení trvá, jelikož jsou nadále používány i pro další úkony. Vyzrazení těchto metod a forem by tak bylo způsobitelné zmařit účel dalších trestních řízení. Poskytnutí daných informací by mohlo vést k ohrožení schopnosti odhalovat trestnou činnost. NSS je názoru, že povinný subjekt přezkoumatelným způsobem zhodnotil také naplnění materiální stránky utajovaných informací. Jeho hodnocení je sice poměrně

obecné, tato obecnost je však dána jak povahou požadovaných informací, tak tím, že rozhodnutí povinného subjektu bylo vydáno v návaznosti na strohou žádost o informace (v níž žalobce neuvedl v podstatě nic dalšího nad rámec specifikace požadovaných informací). Posouzení materiální stránky utajovaných informací v rozhodnutí povinného subjektu má sloužit především jako záruka před tím, aby správní orgány účelově neoznačovaly jako utajované takové informace, u nichž není k jejich utajení žádný legitimní důvod. Tím by mohly z práva na informace učinit zcela formální právo. I z takového obecnějšího zhodnocení obsahu požadované informace je přitom zřejmé, že v daném případě se nejednalo o zjevně svévolný postup správního orgánu při utajování informace.

[23] Podrobnější posouzení otázky, zda se materiálně jedná o utajované informace, případně zda nepřevažuje zájem žalobce na jejich poskytnutí nad zájmem státu na jejich utajení, pak měl provést městský soud na základě námitek, které žalobce uplatnil nejprve v odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu a poté v žalobě proti rozhodnutí stěžovatele. Městský soud však tuto otázku vůbec nehodnotil a bez dalšího zrušil rozhodnutí správních orgánů pro nepřezkoumatelnost, ač se o nepřezkoumatelná rozhodnutí nejedná.

[24] Městský soud dále vyhověl žalobní námitce, podle níž správní orgány nijak nevysvětlily, proč nebylo možné poskytnout alespoň tu část požadované informace, která nepodléhala utajení. Ani v tomto bodě rozsudek městského soudu neobstojí. Z rozhodnutí povinného subjektu je patrné, že považuje celé požadované dokumenty za utajované informace. V situaci, kdy žalobce nežádal o eventuelní poskytnutí jejich částí, nedávalo smysl, aby povinný subjekt blíže zdůvodňoval, proč je neposkytuje jako celek. Ani v odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu se žalobce nedomáhal případného poskytnutí částí těchto dokumentů, respektive nenamítal, že dokumenty obsahují vedle utajovaných informací také informace, které lze bez dalšího poskytnout. Stěžovatel se proto logicky touto otázkou ve svém rozhodnutí blíže nezabýval. Žalobce danou námitku uplatnil teprve v žalobě, otázkou možného poskytnutí části požadovaných dokumentů se tak měl zabývat městský soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. prosince 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu