



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Michaely Bejčkové a Kateřiny Štěpánové v právní věci žalobkyně: **N media a.s.**, Spálená 97/29, Praha 1, zast. advokátem JUDr. Pavlem Uhlem, Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalované: **Kancelář prezidenta republiky**, Hrad I. nádvoří 1, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2022, čj. 9 A 79/2021-76,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Žalovaná dne 21. 5. 2021 zveřejnila na svých webových stránkách tiskovou zprávu s názvem „Prohlášení o boji proti dezinformacím“, v němž mj. uvedla, že „nadále nebude poskytovat jakékoli informace týdeníku Respekt, serveru Seznam Zprávy, blogu Deník N, redakcím 168 hodin a Reportéři ČT“. Po zveřejnění prohlášení zaslali pracovníci žalobkyně, která je vydavatelka českého nezávislého deníku, Deníku N, dotazy zaměstnancům žalované, konkrétně panu Mynářovi a Ovčáčkovi. Jednalo se o dotazy, které byly položeny formou SMS zpráv:

- pracovnice žalobkyně Zdislava Pokorná dne 17. 6. 2021 zaslala dotaz: „... Je pravda, že ústavní činitelé už nemají možnost se s panem prezidentem spojit jinak – než přes Váš mobilní telefon? Je podle Vás správné, že téměř veškeré schůzky dojednáváte vy, místo sekretariátu, který je k tomu určený? ...“

- pracovnice žalobkyně Bára Janáková dne 17. 6. 2021 zaslala dotaz: „... jak byste reagoval na tvrzení některých členů vlády a pracovníků Hradu, že panu prezidentovi již není možné se dovolat a veskerý kontakt jde přes hradního kancléře Vratislava Mynáře? ...“
- pracovník žalobkyně Jan Wirnitzer dne 24. 5. 2021 zaslal dotaz: „...31. 3. přijal pan prezident na Hradě pana S.. Byla řeč o zakázce na BVP, prosím? A sešel se (řekněme letos) prezident také se zástupci konkurentů Rheinmetallu/CSG?“
- pracovník žalobkyně Prokop Vodrážka dne 20. 5. 2021 zaslal dotaz: „... Chtěl jsem se zeptat, proč nemá šéf bezpečnostního odboru prověrku a proč si o ni stále nepožádal? Od kdy ji nemá? Nevnímáte to v jeho pozici jako problém? ...“, a dne 25. 5. 2021 zaslal dotaz: „... řešil už pan premiér s panem prezidentem výměnu ministra zdravotnictví? Jaký bude nyní po ohlášené výměně postup? ...“

[2] Pan Mynář a Ovčáček na tyto dotazy buď nereagovali, nebo zaslali odkaz na prohlášení.

[3] Žalobkyně se následně žalobou u městského soudu domáhala určení, že zásah žalované založený Prohlášením žalované o boji proti dezinformacím ze dne 21. 5. 2021 a spočívající v odpírání poskytování informací a zodpovídání dotazů žalobkyně, a to dotazu pracovnice žalobkyně Zdislavy Pokorné ze dne 17. 6. 2021, dotazu pracovnice žalobkyně Bary Janákové ze dne 17. 6. 2021, dotazu pracovníka žalobkyně Jana Wirnitzerera ze dne 24. 5. 2021 a dotazů pracovníka žalobkyně Prokopa Vodrážky ze dnů 20. 5. 2021 a 25. 5. 2021, byl nezákonný.

[4] V průběhu řízení před městským soudem žalovaná doložila prohlášení prezidenta republiky (pana Zemana) ze dne 6. 9. 2021, ve kterém uvádí, že prohlášení ze dne 21. 5. 2021 a následný postup podle tohoto prohlášení je realizací jeho vůle jakožto hlavy státu, a to v rámci boje proti dezinformacím. Dále dodala, že komunikovat s vyjmenovanými médii a skupinami novinářů bude pouze v ryze právním rámci, a to na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

[5] Městský soud v záhlaví označeným usnesením žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Dospěl k závěru, že žalovaná je sice orgánem veřejné moci, ale v projednávané věci není správním orgánem. Na daný vztah a z něj plynoucí spor se proto nevztahuje pravomoc obecných soudů ve správním soudnictví. Současně pak uvedl, že žalobkyně měla využít možnosti ústavní stížnosti. Konkrétně uvedl, že podle § 72 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jsou oprávněni podat ústavní stížnost fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem (pozn. zvýraznění přidal NSS i městský soud).

2. Kasační řízení

Kasační stížnost

pokračování

[6] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Uplatnila tři okruhy námitek, 1) žalovaná je v projednávané věci správní orgán, 2) závěr o tom, že stěžovatelka má využít nástroj ústavního soudnictví, je nesprávný, 3) projednávaná věc spadá do pravomoci správního soudnictví, neboť stěžovatelka uplatňovala právo, které plyne každému z obecné povinnosti státních orgánů zakotvené v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

[7] Stěžovatelka uvedla, že není podstatné, zda subjekt je, či není podle různých definicí správním orgánem. Klíčový je předmět ochrany, kterým je subjektivní veřejné právo. V projednávané věci se uplatněné právo týká poskytování informací podle čl. 17 odst. 5 Listiny. Stěžovatelka se domnívá, že žalovaná vykonává soustavnou institucionální činnost ve veřejném zájmu. Tomu, že žalovaná vykonává veřejnou správu, svědčí i to, že podléhá kontrole podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Komparativně stěžovatelka uvedla, že Úřad vlády České republiky, který vykonává stejnou servisní agendu jako žalovaná, je považován za ústřední orgán státní správy. Obstát podle stěžovatelky nemůže ani argument, že neposkytnutí informací nezakládá vrchnostenský vztah. Vrchnostenský vztah je, pokud orgán z pozice moci vnucuje svou vůli či představu o výsledku vzájemné interakce jinému subjektu, který je nezávislý na státu. V dnešní době je pojem „moc“ třeba vnímat i jako kontrolu nad informacemi a jejich šířením. O povaze žalované jako orgánu státní moci svědčí i to, že rozhoduje o nárocích občanů, pokud se jedná o žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

[8] Stěžovatelka dále uvedla, že primárním nositelem ochrany soudní moci není Ústavní soud. Ochranu musejí poskytovat primárně obecné soudy.

[9] Stěžovatelka rovněž uvedla, že uplatňovala právo podle čl. 17 odst. 2 Listiny, ale i podle čl. 17 odst. 5 Listiny. V odstavci 5 citovaného článku Listiny je uvedeno, že podmínky stanoví zákon. Podle stěžovatelky je otázkou, zda absence obecné zákonné regulace, která by stanovila povinnost informovat ve smyslu tohoto ustanovení, je na závadu přímého přiznání práva či výkladu, že se jedná o právo v nějaké míře samovykonatelné, které nevyžaduje další právní úpravu. Citovaný článek totiž nespadá do výčtu čl. 41 odst. 1 Listiny. Dále stěžovatelka poznamenala, že obdobné právo přiznává čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle kterého je stát povinen informovat o své činnosti a neklást takovému informování žádné překážky.

[10] Stěžovatelka navrhla, aby NSS usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalované

[11] Žalovaná uvedla, že je servisní orgán pro vyřizování žádosti o informace, které směřují přímo prezidentovi. V projednávané věci se však o žádnou žádost o informace nejedná. Žalovaná dále uvedla, že z čl. 17 odst. 2 Listiny vyplývá, že na prvním místě je svoboda projevu, na druhém místě je svoboda vyhledávat informace bez ohledu na hranice státu. Pokud by čl. 17 odst. 2 Listiny byl chápán tak, že každý má právo na jakoukoli

informaci, byl by čl. 17 odst. 5 Listiny zbytečný. Žalovaná se dále vyjádřila k právu na informace.

[12] Žalovaná navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

3. Právní hodnocení

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] V projednávané věci je za nezákonný zásah žalované považováno neposkytnutí odpovědi novinářům v návaznosti na prohlášení prezidenta republiky. Stěžovatelka se v podstatě domáhá deklarace povinnosti prezidenta, resp. žalované, zodpovědět dotazy novinářů. Tato povinnost podle jejího názoru vyplývá přímo z čl. 17 odst. 2 a čl. 17 odst. 5 Listiny.

[15] NSS úvodem s ohledem na obsáhlost kasační stížnosti konstatuje, že povinností soudů není odpovídat na každou jednotlivou námitku a tu obsáhle vyvracet. Naopak, proti stížnostní argumentaci mohou soudy postavit ucelenou a uspořádanou, ne nutně obsáhlou, právní argumentaci, která ob stojí jako celek a současně vyvrátí podstatné námitky účastníka řízení (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68). Tento postup zvolil NSS i v nyní projednávané věci.

[16] Podle § 2 s. ř. s. *ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*

[17] Podle § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. *soudy ve správním soudnictví rozhodují o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.*

[18] Podle § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[19] Aby mohl soud poskytnout žalobci ochranu před nezákonným zásahem, musí tak být žalobce (1) přímo (2) zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu v širším smyslu, který (3) je nezákonný, (4) není rozhodnutím a (5) byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[20] Podle čl. 17 odst. 2 Listiny *má každý právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.*

pokračování

[21] Podle čl. 17 odst. 5 Listiny *jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*

[22] NSS nejprve konstatuje, že svobodu projevu zajišťuje mj. právo na informace, které je nutnou podmínkou pro efektivní výkon svobody projevu. Jednotlivec musí disponovat údaji k určité otázce, aby si mohl na otázku vytvořit vlastní názor (nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10). Právo na informace představuje záruku zákonnosti ve veřejné správě (rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 As 53/2007-85) a zaručuje jednotlivci možnost aktivně vyhledávat nejrůznější informace ze všech oblastí jeho zájmu, být jejich příjemcem a šířit je (nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16). Posiluje vztah veřejné moci a občana a může přispívat k sebereflexi veřejné moci (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS).

[23] NSS dále zdůrazňuje, že čl. 17 odst. 5 Listiny nezakládá žádná subjektivní práva, pouze konkretizuje povinnosti (pozitivní závazky) státu, které mu vyplývají již z odstavců 1 a 2 (nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09). Ukládá totiž státním orgánům a orgánům územní samosprávy povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Listina výslovně počítá s prováděcí zákonnou úpravou, kterou je především zákon o svobodném přístupu k informacím. Dále se jedná např. o nahlížení do spisu podle správního řádu (rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78), či poskytování informací podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, jenž navazuje na čl. 35 odst. 2 Listiny.

[24] Z uvedeného vyplývá, že z čl. 17 odst. 5 Listiny nevyplývá žádné veřejné subjektivní právo, jak dovozuje stěžovatelka, ale „pouze“ konkretizace povinností veřejné moci, které plynou z odstavců 1 a 2 citovaného článku.

[25] NSS v této souvislosti zdůrazňuje, že z čl. 17 Listiny nelze dovodit žádný přímý ústavněprávní nárok ani důvod pro poskytnutí informací mimo zákonný rámec přijatý k jeho provedení.

[26] Je tedy zřejmé, že pokud se chce stěžovatelka domáhat práva na informace, které jí plyne z čl. 17 odst. 2 Listiny, může se ho domáhat pouze v mezích zákona, který je k tomu určen. Konkrétně se jedná např. o zákon o svobodném přístupu k informacím. Není proto pravda, že žádný zákon k provedení zmíněných ustanovení neexistuje, jak se stěžovatelka mylně domnívá.

[27] V této souvislosti je také nepřipadný odkaz stěžovatelky na čl. 41 odst. 1 Listiny. Tímto článkem se omezuje vymahatelnost některých hospodářských, sociálních a kulturních práv (čl. 26 až čl. 35 Listiny). Práv politických (čl. 17 až čl. 23 Listiny) se však tento článek nijak nedotýká.

[28] V projednávané věci není pochyb o tom, že dotazy novinářů směřovaly k činnosti státního orgánu (prezidenta republiky), který má povinnost poskytovat informace o své činnosti. Tyto dotazy bezpochyby spadají do působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, který provádí čl. 17 odst. 5 Listiny.

[29] Podle § 2 odst. 1 zákona č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky, se odvíjí činnost žalované od výkonu úřadu prezidenta republiky jako orgánu veřejné moci. Žalovaná je v podstatě servisní orgán prezidenta republiky. Žádosti o poskytnutí informace, které směřují přímo k prezidentovi republiky, vyřizuje žalovaná, neboť se jedná o úkol nezbytný k zabezpečení jeho činnosti, který však prezident nemusí nutně vykonávat osobně. Žadatelé o poskytnutí informace týkající se výkonu „správní agendy“ prezidenta republiky se mohou se svými žádostmi o poskytnutí informace obracet jak na Kancelář prezidenta, tak i na prezidenta samotného, který v těchto případech (kdy nevystupuje v pozici ústavního činitele) je povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím (rozsudek NSS ze dne 11. 4. 2011, čj. 2 Ans 8/2010-68).

[30] Stěžovatelka se tedy může potřebných informací domáhat prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím u žalované (resp. přímo u prezidenta), prostřednictvím čehož může realizovat svou svobodu projevu.

[31] NSS ovšem konstatuje, že v nynější věci dotazy pracovníků stěžovatelky nebyly žádostmi o informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 13 odst. 1 a § 14 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím). Jednalo se o běžné dotazy novinářů. Povinnost orgánů veřejné moci (povinných subjektů) informace poskytovat je však dána pouze v mezích zákona (čl. 17 odst. 5 Listiny), tj. zejména právě zákona o svobodném přístupu k informacím, který v této věci přichází v úvahu.

[32] V nynější věci ani skutečnost, že prezident vydal prohlášení o neposkytování informací určitým médiím, či neodpovídání na dotazy novinářů ze strany žalované, které však v tomto případě nejsou kvalifikovanou žádostí o informace (jedná se jen o SMS dotazy), s ohledem na uvedené tedy nemůže sama o sobě zasáhnout do svobody projevu či do práva na informace, které plynou z čl. 17 odst. 2 Listiny.

[33] Stěžovatelka se svého práva na informace může domáhat zákonem vymezeným způsobem, a teprve poté se případně může svých práv domáhat prostřednictvím soudní moci (s ohledem na okolnosti věci podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., či nečinnostní žalobou podle § 79 s. ř. s.)

[34] Z výše uvedeného textu vyplývá, že při dotazech novinářů, jak byly položeny v posuzovaném případě (SMS dotazy), žalovaná nevystupovala jako správní orgán, který mohl zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Žalovaná nevystupuje vždy za všech okolností jako správní orgán, který by byl povinen poskytovat informace (povinný subjekt). Jako správní orgán a zároveň povinný subjekt vystupuje až např. ve chvílích, kdy jsou požadovány informace o činnosti prezidenta ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

[35] Stěžovatelka rovněž namítla, že pro danou věc je podstatné, že se domáhá ochrany veřejného subjektivního práva, a tudíž se může domáhat ochrany ve správním soudnictví ve smyslu § 2 s. ř. s. Stěžovatelka však v této souvislosti opomíjí, že citované ustanovení poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům ve správním soudnictví za podmínek, které jsou stanoveny soudním řádem správním či jiným zákonem. Jak již bylo výše popsáno,

pokračování

v posuzované věci měla stěžovatelka zvolit postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

[36] NSS však s ohledem na uvedené nemůže dát za pravdu městskému soudu, že se stěžovatelka má domáhat ochrany svých práv postupem podle § 72 písm. a) zákona o Ústavním soudu. V tomto konkrétním posuzovaném případě s ohledem na povahu dotazů se stěžovatelka měla podle názoru NSS domáhat svých práv postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím (tj. podat žádost o informaci a případně se bránit proti způsobu vyřízení žádosti). To však nic nemění na správnosti závěru městského soudu o odmítnutí žaloby, a proto není důvod, aby napadené usnesení NSS rušil.

[37] Stěžovatelka také uplatnila námitky, které se týkaly svobody projevu podle čl. 10 Úmluvy.

[38] Podle čl. 10 odst. 1 Úmluvy *má každý právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společností.*

[39] Stěžovatelka odkázala na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 4. 2009 ve věci *Társaság*, č. 37374/05, z něhož dovozuje, že čl. 10 Úmluvy v sobě obsahuje právo na získávání informací a toto právo není podmíněno zákonem v případě, že informace požaduje osoba, která je „hlídacím psem“, a jedná se o informace veřejného zájmu. NSS konstatuje, že v citované věci ESLP nestanovil, že poskytnutí informací nelze podmínit zákonem, ale vyjádřil se k tomu, že žadateli o informace ve veřejném zájmu nelze klást překážky vytvořené za účelem zabránění přístupu k informacím. V dané věci bylo překážkou to, že poskytnutí informace bylo podmíněno souhlasem třetí osoby. O zákazu podmíněnosti zákonem v tomto rozsudku není ani zmínka.

[40] Zásah do svobody přijímat informace ESLP naopak shledal v případech, v nichž povinný subjekt (orgán) odmítl žadateli informace poskytnout, přestože mu toto právo platná právní úprava přiznávala (rozhodnutí ze dne 10. 7. 2006 ve věci *Sdružení Jihočeské matky*, č. 19101/03, či ze dne 25. 6. 2013 ve věci *Youth Initiative for Human Rights*, č. 48135/06). To jen potvrzuje závěr, že zákonem upravené poskytování informací nepředstavuje porušení čl. 10 Úmluvy.

[41] NSS tak závěrem shrnuje, že v projednávané věci žaloba směřuje proti subjektu, který v tomto konkrétním případě nevystupuje jako správní orgán. Je tedy dán nedostatek pravomoci soudu, přičemž se jedná o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, který brání věcnému projednání žaloby [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

4. Závěr a náklady řízení

[42] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[43] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalované nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec její běžné činnosti. NSS si je vědom, že žalovaná byla část řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem, který podal vyjádření ke kasační stížnosti. NSS dospěl k závěru, že v tomto ohledu se nejednalo o účelně vynaložené náklady. Žalovaná má takové postavení orgánu veřejné moci, u kterého se předpokládá, že bude řešit i problematiku poskytování informací (viz rozsudek NSS ze dne 11. 4. 2011, čj. 2 Ans 8/2010-68), a proto není nezbytné, aby byla pro účely soudního řízení, které se týká poskytnutí informací, zastoupena advokátem.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 12. února 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu