



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Ing. R. L.**, zastoupen JUDr. Marií Martinovou, advokátkou se sídlem Roháčova 2614, Tábor, proti žalovanému: **Nejvyšší státní zastupitelství**, se sídlem Jezuitská 585/4, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2023, č. j. 1 SIN 302/2023-5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2024, č. j. 8 A 26/2023-29,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2024, č. j. 8 A 26/2023-29, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal Vrchní státní zastupitelství v Praze (dále „povinný subjekt“) o poskytnutí informace spočívající v usnesení policie o odložení věci v tzv. *reklamní větvi Čapího hnízda* (dále „požadované usnesení“). Povinný subjekt žádost odmítl podle § 11 odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále „informační zákon“). Poté, co rozhodnutí o odmítnutí žádosti zrušilo Nejvyšší státní zastupitelství, rozhodl povinný subjekt o žádosti žadatele podruhé, a to opět odmítavě. Druhé rozhodnutí o odmítnutí žádosti již Nejvyšší státní zastupitelství shora označeným rozhodnutím potvrdilo, načež jej žalobce napadl žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále „žalovaný“, „napadené rozhodnutí“ a „městský soud“).

[2] Městský soud žalobu zamítl shora označeným rozsudkem (dále „napadený rozsudek“). Správní orgány podle něj dostatečně posoudily, zda by poskytnutí požadovaných informací mohlo ohrozit schopnost orgánů činných v trestním řízení plnit své úkoly ve smyslu § 11 odst. 6 informačního zákona. Trestní řízení, jehož se žádost o informace týkala, bylo sice skončeno, nicméně s ohledem na to, že usnesení o odložení

věci podle § 159a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), nezakládá překážku věci rozhodnuté, nebylo vyloučeno pokračování trestního řízení v téže věci. V době vyřizování žádosti bylo nadto požadované usnesení předmětem dohledové prověrky ze strany Vrchního státního zastupitelství v Praze, a mohlo tak dojít k „obživnutí“ věci.

[3] Za správný a plně souladný s judikaturou Nejvyššího správního soudu označil městský soud postup žalovaného, který dovedl, že poskytnutí požadované informace by bylo způsobilé negativně ovlivnit průběh dalšího trestního řízení, neboť by učinilo veřejně známým dosavadní stav prověřování. Správní orgány nemusely podrobně odůvodňovat, proč žalobci neposkytly jednotlivé části požadovaného dokumentu – postačovalo konstatování, že ohrozit činnost orgánů činných v trestním řízení může poskytnutí jakékoli části požadovaného usnesení. Jako nedůvodné posoudil městský soud námitky neuplatnění testu proporcionality a nezohlednění toho, že se věc týká záležitosti veřejného zájmu. Za primární důvod přiměřenosti omezení práva na informace v podobných případech městský soud označil veřejný zájem na zachování schopnosti efektivního vyšetřování, a to zejména v kontextu dočasné povahy samotného omezení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl, že městský soud neposkytnutí informace vysvětlil jen obecně. Faktickým důvodem je zřejmě neochota státu stíhat Ing. Andreje Babiše; k tomu stěžovatel odkázal na články na zpravodajském serveru. V neposkytnutí informací spatřuje stěžovatel okolnost související s prezidentskou kandidaturou Ing. Babiše. Pokud bylo požadované usnesení pravomocné, mělo mu být poskytnuto. Na odmítnutí jeho poskytnutí se nevztahují § 11 odst. 4 písm. a) a odst. 6 informačního zákona.

[5] Z napadeného rozsudku není patrné, jestli se městský soud věci zabýval z hlediska splnění povinností podle § 12 informačního zákona. Městský soud měl vyhodnotit, zda požadovanou informaci lze poskytnout zčásti po anonymizování údajů. Měl rovněž náležitě odůvodnit, proč právě ve vztahu k určitým odepřeným částem informací existují konkrétní zákonné důvody pro jejich neposkytnutí. I pokud by městský soud dospěl k tomu, že zpřístupnit nelze žádnou část požadovaného usnesení, měl konkrétně zdůvodnit, proč tak nelze učinit ani po jeho anonymizaci. Místo toho jen obecně vyložil § 11 odst. 6 informačního zákona.

[6] Z rozhodnutí žalovaného plyne, že ve věci stále probíhá dohled, takže není vyloučeno pokračování řízení. I tuto skutečnost měl městský soud prověřit, neboť stěžovatel nepovažuje za pravděpodobné, že by dohled mohl trvat více než dva roky. Pokud by dohled neprobíhal, nemohlo by již dojít k otevření věci a informace měla být poskytnuta.

[7] V doplnění kasační stížnosti ze dne 2. 8. 2024 stěžovatel uvedl, že nejvyšší státní zástupce nenařídil ve věci mimořádnou kontrolu. Zpravodajské médium Seznam Zprávy navíc disponuje dokumentem, v němž pražský policista popisuje, proč nebyl spáchán trestný čin, a proč případ odložil. I dozorový státní zástupce akceptoval usnesení policejního orgánu. Podle stěžovatele odporuje právu na spravedlivý proces, pokud jemu nebyla informace poskytnuta, zatímco jinému (zpravodajskému médiu) ano. Protože je věc

pokračování

skončena, informace mu měla být poskytnuta. Stěžovatel navrhl, aby se kasační soud dotázal žalovaného na okolnosti poskytnutí informací internetovému médiu Seznam Zprávy.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že stěžovatelova žádost byla odmítnuta výhradně z důvodu zakotveného v § 11 odst. 6, nikoli § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona. Posouzení, zda žalovaný splnil povinnost vyplývající z § 12 informačního zákona, je podle něj uvedeno v bodu 15 napadeného rozsudku. Měl-li by žalovaný vyhovět žádosti stěžovatele způsobem, jaký uvádí v žalobě a kasační stížnosti, fakticky by tím požadovanou informaci poskytl. Podrobným zdůvodněním, proč bylo odmítnuto poskytnutí jednotlivých částí usnesení, by prakticky bylo nahrazeno jeho poskytnutí. Upozornil dále, že kasační stížnost neobsahuje petit. Poukázal také na to, že se převážná část kasační stížnosti neliší od žalobní argumentace. Proto by měla být kasační stížnost nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Závěrečná část kasační stížnosti, v níž se stěžovatel zabývá probíhajícím dohledem, je pak nepřipustná, neboť se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. Stěžovateli muselo být zřejmé, že v době rozhodování správních orgánů dohled Vrchního státního zastupitelství v Praze v dané věci stále probíhal – městský soud přitom vychází ze skutkového a právního stavu právě k tomuto okamžiku. Podle žalovaného jsou tedy všechny kasační námitky nepřipustné. Nadále je přesvědčen o tom, že jeho rozhodnutí i rozhodnutí povinného subjektu byla vydána v souladu se zákonem.

[9] V doplnění kasační stížnosti ze dne 27. 10. 2024 stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud uložil povinnému subjektu požadované usnesení po provedení anonymizace poskytnout. Domnívá se totiž, že NSS jej má k dispozici. S odkazem na judikaturu NSS stěžovatel uvedl, že napadený rozsudek se nedostatečně vypořádává s tím, jaké zájmy byly poskytnutím informace ohroženy. Pro uplatnění výluky zakotvené v § 11 odst. 6 informačního zákona musí být ohrožení další činnosti orgánů činných v trestním řízení konkrétně a srozumitelně vyjádřeno. Ani naplnění podmínek pro uplatnění výluky nicméně není absolutní překážkou poskytnutí informací. Soud měl dále provést test proporcionality omezení přístupu k informacím a reagovat v něm na stěžovatelem předložené články uveřejněné v médiích. Podle stěžovatele je z vyjádření městského soudu zřejmé, že neměl při rozhodování ve věci požadované usnesení k dispozici. V napadeném rozsudku nadto chybí vlastní úvaha soudu o tom, jak by poskytnutí požadované informace mohlo postup orgánů činných v trestním řízení ohrozit.

[10] Protože má Nejvyšší správní soud požadované usnesení pravděpodobně k dispozici, mohl by do něj podle stěžovatele nahlédnout, posoudit, zda je i v anonymizované podobě způsobilé ohrozit činnost orgánů činných v trestním řízení, a případně uložit povinnému subjektu, aby jej jako požadovanou informaci poskytl. Závěrem stěžovatel uvedl, že část kasační argumentace ohledně prováděného dohledu nemá být nepřipustná. Reagoval tak totiž na bod 12 napadeného rozsudku, takže ji nemohl uplatnit již dříve v žalobě.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

[12] Právo na informace je jako jedno z politických práv zakotveno v čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož *svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny. Podle odst. 4 téhož ustanovení svobodu projevu a 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.*

[13] Zákonem, jehož prostřednictvím lze ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny omezit právo na informace, je informační zákon. Podle jeho § 11 odst. 6 *povinný subjekt neposkytne informaci o činnosti orgánů činných v trestním řízení nebo bezpečnostních sborů, která se týká předcházení, vyhledávání, odhalování nebo stíhání trestné činnosti nebo ochrany bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku, pokud by její poskytnutí ohrozilo práva třetích osob anebo schopnost orgánů veřejné moci předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost, stíhat trestné činy nebo zajišťovat veřejný pořádek a bezpečnost České republiky.*

[14] Podle § 12 informačního zákona *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. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.*

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil, zda má kasační stížnost všechny náležitosti a je přípustná. Na rozdíl od žalovaného shledal, že kasační stížnost obsahuje petit. To, čeho se stěžovatel domáhá, resp. slovy zákona, *co navrhuje* (§ 37 odst. 3 ve spojení s § 106 odst. 1 s. ř. s.), je uvedeno v prvním odstavci kasační stížnosti ze dne 2. 4. 2024. Skutečnost, že stěžovatel neformuloval petit až na závěr kasační stížnosti, jak bývá běžnější, je bez právního významu.

[16] Žalovaný dále tvrdí, že kasační stížnost je ve své převážné části nepřípustná, neboť *de facto* opakuje žalobní námitky. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že kasační stížnost je oprávným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Řízení o ní tedy nepředstavuje pokračování řízení o žalobě, ale jde o samostatné řízení o mimořádném oprávněm prostředku vedené v situaci, kdy věc již byla pravomocně ukončena krajským soudem (usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Je pravdou, že stěžovatel zásadně musí v kasační stížnosti polemizovat se závěry krajského soudu.

[17] Přesto Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost alespoň základní polemiku s městským soudem obsahuje. Odůvodnění napadeného rozsudku z podstatné části sestávalo ze souhlasného zopakování závěrů žalovaného a přímých citací judikatury zmiňované již v rozhodnutí povinného subjektu. Ačkoli stěžovatel vycházel při sepisu kasační stížnosti ze své žalobní argumentace (a struktura či obsah kasační stížnosti se žalobě v určitých rysech podobají), nejsou všechny kasační námitky nepřípustné.

[18] Nicméně Nejvyšší správní soud musel dát za pravdu žalovanému v tom, že nepřípustná je část kasační stížnosti požadující, aby městský soud prověřil provádění dohledu. Stěžovatel proti argumentu v napadeném rozhodnutí, že ve věci probíhá dohled, v žalobě nebrojil. Výkon dohledu zmiňuje pouze v úvodní, popisné části žaloby. Neobstojí ani tvrzení stěžovatele z druhého doplnění kasační stížnosti, že tato námitka je přípustná,

pokračování

protože jí reagoval na bod 12 napadeného rozsudku a v okamžiku podání žaloby nemohl předvídat, že se soud bude prováděním dohledu zabývat. V článku ČTK, který stěžovatel přiložil již k samotné žádosti o poskytnutí informace, se mj. uvádí, že spis byl toho času odeslán Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze pro provedení dohledu. Stěžovatel tak již před podáním žaloby musel být seznámen s tím, že v dané věci dohled probíhá. Nic mu tak nebránilo, aby argumentaci tímto směrem vedl již v žalobě. Tato kasační námitka je tedy nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. proto, že ji stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak mohl učinit.

[19] Stěžovatel se v žalobě výslovně domáhal posouzení toho, zda nebylo v souladu s § 12 informačního zákona možné požadované informace poskytnout po anonymizování údajů alespoň zčásti. V kasační stížnosti namítá, že z rozsudku není patrné, zda se touto otázkou městský soud zabýval. Vedle toho stěžovatel tvrdí také to, že městský soud náležitě nerozvedl, zda a jaké jsou konkrétní zákonné důvody pro neposkytnutí alespoň znečitelněných částí požadovaného usnesení. Podle stěžovatele i pokud by městský soud dopěl k názoru, že vyloučení ze zákona neposkytovaných informací vede k odmítnutí poskytnutí celé informace, měl namísto obecného výkladu § 11 odst. 6 informačního zákona přípustnost takového postupu konkrétně odůvodnit.

[20] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud se s žalobní námitkou ohledně poskytnutí alespoň části informace podle § 12 informačního zákona vypořádal výslovně v bodě 15 napadeného rozsudku, když označil za přílehlavé (a postačující) zdůvodnění, že ohrozit další činnost orgánů činných v trestním řízení by mohlo poskytnutí jakékoli části požadovaného usnesení. Obdobně k druhé posledně zmiňované stížnostní námitce lze uvést, že městský soud v bodě 13 aproboval postup žalovaného s tím, že poskytnutí požadovaného usnesení, třebaže v anonymizované podobě, by bylo způsobilo negativně ovlivnit průběh dalšího trestního řízení, dosavadní stav prověřování by totiž byl učiněn veřejně známým. Městský soud přitom správně vyšel z právního názoru formulovaného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2017, č. j. 6 As 338/2016-55, podle kterého má být omezení práva na informace v přípravné fázi trestního řízení spíše pravidlem než výjimkou. Při odůvodňování rozhodnutí o neposkytnutí požadovaných informací nelze na orgány činné v trestním řízení klást přísné nároky, neboť přílišná konkretizace důvodů rozhodnutí se může v jisté míře rovnat sdělení informace, jejíž poskytnutí se žadatel domáhá. Při omezení práva na informace podle § 11 odst. 6 informačního zákona může být povinný subjekt konkrétní pouze ve velmi omezené míře (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2022, č. j. 6 As 217/2022-45).

[21] Přiměřenost omezení práva na svobodný přístup k informacím je potřeba vždy posuzovat ve vztahu ke konkrétnímu případu – „povinný subjekt [...] musí vždy zvážit, zda by poskytnutím informace o probíhajícím trestním řízení mohl být zmařen předmět a účel trestního řízení, tedy zpochybněna role státu při zjišťování trestných činů, odhalování, stíhání a odsuzování pachatelů trestných činů či obecně při upevňování zákonitosti,“ (rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2010, č. j. 1 As 44/2010-103, srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 25/21). Nelze přitom říci, že by žalovaný v napadeném rozhodnutí (resp. dříve také povinný subjekt v rozhodnutí o odmítnutí stěžovatelovy žádosti) vedl zcela obecné či abstraktní úvahy ohledně potřeby omezení práva na informace podle § 11 odst. 6 informačního zákona. Správní orgány kladly důraz na to, že požadované usnesení

obsahuje detailní informace o postupu orgánů činných v trestním řízení. Vzhledem k tomu, že požadované usnesení nezakládá překážku věci rozhodnuté a v době rozhodování správních orgánů ještě probíhal dohled Vrchního státního zastupitelství, bylo možné, že věc obživne, a šlo tedy stále o aktivní fázi prověřování. Uveřejnění požadované informace tak mohlo zmařit postup orgánů činných v trestním řízení.

[22] Jistá míra obecnosti odůvodnění může být dána právě snahou předejít faktickému sdělení informace přílišnou konkretizací důvodů jejího neposkytnutí. Městský soud opíral své závěry o přiměřenosti postupu žalovaného (resp. povinného subjektu) při omezování stěžovatelova práva na svobodný přístup k informacím o několik důvodů. Především poukázal na specifika prověřovací fáze trestního řízení a povahu požadovaného usnesení. Současně městský soud vyzdvihl dočasnost omezení základního práva a důležitost kolidujícího veřejného zájmu v nyní řešené věci. Úvahy městského soudu mohou v tomto směru působit koherentně, logicky a s judikaturou souladně. Nejvyšší správní soud nicméně nemůže odhlížet od skutečnosti, že pouhé obecné formulace nemohou být dostatečným podkladem pro zamítavý výrok rozsudku, neověřil-li současně městský soud to, zda obsah požadované informace, která je součástí správního spisu, odpovídá popisu a posouzení předkládanému žalovaným.

[23] V rozsudku ze dne 24. 10. 2024, č. j. 2 As 33/2024-40, Nejvyšší správní soud posuzoval kasační stížnost proti rozsudku, kterým městský soud aproboval neposkytnutí téže informace témuž stěžovateli Vrchním státním zastupitelstvím v Praze. Rozsudek zrušil jako nepřezkoumatelný proto, že městský soud rozhodl o žalobě, aniž by měl ve správním spise k dispozici samotné požadované usnesení, a nebylo tak zřejmé, z čeho vlastně při přezkumu rozhodnutí žalovaného, resp. posuzování charakteru požadovaných informací, vycházel (rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2023, č. j. 4 As 111/2023-32). Soud, jenž rozhoduje o žalobě, se s požadovanou informací musí seznámit, aby mohl v plném rozsahu posoudit, zda konkrétní údaje obsažené v informaci vyžadují omezení práva na informace.

[24] V nyní řešené věci městský soud požadované usnesení při přezkumu napadeného rozhodnutí k dispozici měl – je totiž součástí správního spisu (viz přílohový obal se zalepenou obálkou nadepsanou „Usnesení PČR, č. j. KRPA-477120-500/TČ-2018-000097-MIK“). Nicméně městský soud v napadeném rozsudku nijak neodkazoval na obsah požadované informace, ani nenaznačil, že se s ním seznámil. O žalobě rozhodl, aniž by z odůvodnění bylo zjevné, že posoudil soulad popisu požadované informace předkládaného žalovaným se skutečností, tedy i správnost konstatování žalovaného, že se omezení práva na informace nemohlo týkat pouze části údajů obsažených v požadované informaci, popř. že nebylo možné přijmout jiné (mírnější) opatření k dosažení sledovaného cíle. Z ničeho neplyne, že by v souladu se svými povinnostmi převzal za stěžovatele procesní iniciativu, obdobně jako v případech, kdy je součástí správního spisu utajovaná informace, jak v rozsudku č. j. 2 As 33/2024-40 konstatoval Nejvyšší správní soud s odkazem na svůj rozsudek ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 As 259/2019-28, zejm. bod 18. Stejně tak nelze ověřit, zda městský soud zjišťoval, jestli měl sám žalovaný požadovanou informaci k dispozici při rozhodování o stěžovatelově odvolání. Základní princip formulovaný v rozsudku č. j. 2 As 33/2024-40, že při posuzování přípustnosti omezení přístupu k informacím je potřeba vycházet z obsahu požadované informace, se totiž uplatní nejen při soudním přezkumu, ale i ve správním řízení samotném.

pokračování

Zatížil tedy svůj rozsudek nepřezkoumatelností, k níž je třeba podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout i z úřední povinnosti.

[25] Lze shrnout, že městský soud nedostal svému úkolu a řádně nepřezkoumal zákonnost rozhodnutí žalovaného. Za této situace se již Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími kasačními námitkami a důkazními návrhy stěžovatele.

[26] Stěžovatel v druhém doplnění kasační stížnosti navrhl, že by Nejvyšší správní soud mohl přímo do požadovaného usnesení nahlédnout, nahradit úvahu městského soudu, zda i anonymizované údaje mohou ohrozit další činnost orgánů činných v trestním řízení, a případně nařídít povinnému subjektu požadovanou informaci poskytnout. K tomu je potřeba uvést, že rolí kasační instance nemá být nahrazení činnosti krajských soudů. Judikatura sice připouští, že Nejvyšší správní soud může za určitých okolností doplňovat řízení a s konečnou platností posuzovat sporné otázky krajským soudem neřešené, takový postup nicméně nepřipadá do úvahy v případě, že napadený rozsudek není přezkoumatelný (srov. *a contrario* rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008-66).

IV. Závěr a náklady řízení

[27] 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.); seznámí se tedy s tou částí správního spisu, v němž je obsažena požadovaná informace, na jejím základě opětovně posoudí důvodnost žaloby a své závěry přezkoumatelně odůvodní v novém rozhodnutí. Přiměřenost omezení přístupu k informacím posoudí mj. i ve světle žalobní argumentace podložené články v médiích poukazující na to, že část informací se již stala veřejně známou.

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 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 31. října 2024

Eva Šonková
předsedkyně senátu