

Odůvodnění

I.

Úřad pro ochranu osobních údajů (dále také „Úřad“ nebo „přezkumný orgán“) obdržel dne 3. 5. 2021 podnět žadatele k provedení přezkumného řízení k rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „nadřízený orgán“) o odvolání žadatele ze dne 21. dubna 2021, č. j. 051506/2021/KUSK, sp. zn. SZ_020906/2021/KUSK, zn. InfZ OÚ 53/21, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Příbram jakožto povinného subjektu (dále jen „povinný subjekt“) ze dne 11. 3. 2021, č. j. MeUPB 30554/2021, sp. zn. SZ MeUPB 107204/2020/9, jímž byla, podle ustanovení § 15 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., odmítnuta žadatelova žádost o informace ze dne 8. 12. 2020. Žádost byla původně odmítnuta rozhodnutím povinného subjektu ze dne 22. 12. 2020, č. j. MeUPB 107204/2020, sp. zn. SZ MeUPB 107204/2020, a to s odkazem na ustanovení § 11 odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb., které bylo zrušeno rozhodnutím nadřízeného orgánu č. j. 027138/2021/KUSK, sp. zn. SZ_020906/2021/KUSK, zn. InfZ OÚ 53/21, a vráceno povinnému subjektu k novému projednání.

Nezákonnost rozhodnutí nadřízeného orgánu a současně rozhodnutí povinného subjektu je žadatelem spatřována v tom, že povinný subjekt odmítl poskytnout požadované informace, tedy podnět města Příbram v žadatelem uvedené záležitosti k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, odpověď Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže na tento podnět a trestní oznámení města (resp. p. starosty) v žadatelem uvedené záležitosti (ve znění, v jakém bylo vypraveno k odeslání či předání), a to s odkazem na ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., tedy z důvodu, že se jedná o informace o probíhajícím trestním řízení, nebo týkající se trestního řízení, pokud by její poskytnutí ohrozilo či zmařilo účel trestního řízení, zejména zajištění práva na spravedlivý proces. Požadované informace souvisejí s aktuálními kroky města Příbram ve věci nesrovnalostí v podobě nepřesných deklarovaných referencí ze strany dodavatele v rámci zakázek vyhlašovaných městem Příbram.

Dle podnětu k zahájení přezkumného řízení se nadřízený orgán vůbec nevyřadil s námitkami, uvedenými v odvolání žadatele ze dne 26. 3. 2021; povinný subjekt, dle žadatele, musí vždy přesně (nikoli jen všeobecně, hypoteticky) zdůvodnit, jak by poskytnutí požadovaných informací mohlo ohrozit či zmařit účel trestního řízení, včetně zajištění práva na spravedlivý proces, nelze pouze poukázat na existenci určitého zákonného ustanovení. Žadatel opětovně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2010, č. j. 1 As 44/2010, zejména na bod 36 a 50 uvedeného rozsudku, týkající se odůvodnění naléhavou společenskou potřebou, přičemž takové posouzení, ani vysvětlení reálného, prokazatelně existujícího, ohrožení trestního řízení dle § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. povinný subjekt, a následně ani nadřízený orgán neučinily. Nadřízený orgán konstatoval pouze předložení této námítky, v čemž žadatel spatřuje rozpor s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu. Žadatel taktéž nebyla poskytnuta příležitost se k později doplněným podkladům rozhodnutí (například k dodatečně předloženému tvrzení o požadavku Policie ČR ohledně mlčenlivosti, které nebylo v předchozím rozhodnutí povinného subjektu uvedeno) před vydáním rozhodnutí nadřízeného orgánu vyjádřit. Žadatel dále nesouhlasí se závěrem nadřízeného orgánu na základě jím zmíněného požadavku mlčenlivosti, který byl, s odkazem na § 8 odst. 1 až 3 zákona č. 141/1961 Sb.,

trestní řádu (dále jen „trestní řád“), předložen povinnému subjektu ze strany Policie ČR, neboť, dle jeho názoru, nelze aplikovat na daný případ. Předmětné trestní oznámení podalo město Příbram dne 7. 12. 2020 na základě rozhodnutí starosty, přičemž, jak vyplývá z rozhodnutí nadřízeného orgánu, Policie ČR kontaktovala v dané věci povinný subjekt poprvé dne 7. 1. 2021. Na příslušné trestní oznámení se tak nemůže vztahovat mlčenlivost na základě požadované součinnosti, ani na základě dožadání; naopak toto trestní oznámení vedlo k požadavku součinnosti až následně. Ze zprostředkovaného sdělení nadřízeného orgánu vyplývá, že policejní orgán neuložil mlčenlivost, pouze poučil o uvedeném ustanovení, kdy, dle tohoto sdělení, Policie ČR „v poučení povinného subjektu mu uložil[a] povinnost mlčenlivosti ve smyslu § 8 odst. 1 až 3 trestního řádu“. I v případě, že by tak policejní orgán slovním vyjádřením ve vyznění Policie ČR č. j. KRÁS-302469/-4/TC-2020-011181 ze dne 7. 1. 2021 učinil (toto vyznění neměl žadatel k okamžiku podání tohoto podnětu k dispozici), bylo by, dle názoru žadatele, možno toto upozornění na mlčenlivost vykládat pouze jako poučení, nikoli jako uložení povinnosti.

Nadřízený orgán se též, dle podnětu žadatele, nevypořádal s kolizí případného požadavku mlčenlivosti s ústavním právem na informace, pouze přejal tvrzení jiných orgánů veřejné moci. Tím byl, dle názoru žadatele, porušen princip nestranného postupu vůči účastníkům řízení, který ukládá § 7 správního řádu. Nadřízený orgán se také nezabýval ustanovením § 19 zákona č. 106/1999 Sb., které se mlčenlivosti dotýká.

Dle podnětu k zahájení přezkumného řízení nadřízený orgán dále nepřezkoumal splnění zákonné podmínky pro odmítnutí poskytnutí informace dle ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., přičemž žadatel upozorňuje na novelizační změnu tohoto ustanovení, kdy v případě dosavadní hmotněprávní charakteristiky informace („informace o probíhajícím trestním řízení“) došlo jak k rozšíření této charakteristiky pomocí nové formulace „nebo týkající se trestního řízení“, tak zároveň k doplnění významné ústavní balancující podmínky (týkající se případného neposkytnutí informace) ve znění „pokud by [poskytnutí informace] ohrozilo či zmařilo účel trestního řízení, zejména zajištění práva na spravedlivý proces“. Stanovení této podmínky zákonodárcem tak nezbytně vyžaduje, aby povinný subjekt při řízení o žádosti tuto podmínku vyhodnotil. K tomu však ani ze strany povinného subjektu, ani ze strany nadřízeného orgánu, dle žadatele nedošlo. Z hlediska splnění této podmínky je nutno také zkoumat, zda jde o informace, ke kterým má či nemá přístup podezřelý, případně zda k nim bude mít přístup v dalších fázích trestního řízení. V takovém případě měl povinný subjekt, resp. nadřízený orgán žadatele informovat o tom, že ochrana je dočasná, k čemuž žadatel odkazuje na ustanovení § 12 a § 3 zákona č. 106/1999 Sb. a na nálezy Ústavního soudu I. ÚS 3930/14, respektive na jeho závěr k existenci více výkladů zákonných ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., kdy je třeba vždy volit takový, který je příznivější pro realizaci práva na informace. Předmětná žádost se týká trestního oznámení ve věci podezření na případné neoprávněně získané městské zakázky (na základě zkreslených referencí), které byly financovány z veřejných prostředků. Je zde tedy patrná existence společenského zájmu na poskytnutí informací v maximálním možném rozsahu. Dle žadatele měl povinný subjekt i nadřízený orgán zvážit poskytnutí požadovaných informací v dílčí (anonymizované) podobě, tedy mohl chránit (začernit) v rámci požadovaného trestního oznámení zjištění, která nebyla publikována, a poskytnout informace ostatní (např. informace o zakázkách-jejich názvy-v souvislosti s nimiž bylo trestní oznámení podáno). Tyto informace jsou mj. důležité v souvislosti s principem veřejné kontroly.

II.

Na základě zmocnění v ustanovení § 16b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. ve spojení s § 94 odst. 1 a § 95 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) je Úřad oprávněn přezkoumat postup a rozhodnutí nadřízeného orgánu. Dle ustanovení § 95 odst. 3 správního řádu lze v přezkumném řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí odvolacího správního orgánu, přezkoumat i rozhodnutí vydané správním orgánem prvního stupně, v daném případě povinným subjektem.

Dle ustanovení § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. se na přezkumné řízení vztahují ustanovení správního řádu. Lhůty pro zahájení přezkumného řízení uvedené v ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu byly v daném případě splněny, když řízení je zahájeno na základě podnětu doručeného dne 3. 5. 2021 a rozhodnutí nadřízeného orgánu bylo vydáno dne 21. 4. 2021.

Úřadu byla, v souvislosti s obdrženým podnětem, zaslána ze strany žadatele jemu dostupná spisová dokumentace, tedy žádost o informace, rozhodnutí povinného subjektu ze dne 22. 12. 2021, č. j. MeUPB 107204/2020, sp. zn. SZ MeUPB 107204/2020, odvolání žadatele ze dne 5. 1. 2021, zrušující rozhodnutí nadřízeného orgánu ze dne 24. 2. 2021, č. j. 027138/2021/KUSK, sp. zn. SZ_020906/2021/KUSK, zn. InfZ OÚ 53/21, rozhodnutí povinného subjektu ze dne 11. 3. 2021, č. j. MeUPB 30554/2021, sp. zn. SZ MeUPB 107204/2020/9, odvolání žadatele ze dne 26. 3. 2021 a potvrzující rozhodnutí nadřízeného orgánu ze dne 21. 4. 2021, č. j. 051506/2021/KUSK, sp. zn. SZ_020906/2021/KUSK, zn. InfZ OÚ 53/21.

Úřad na základě uvedených skutečností a následně i po posouzení rozhodnutí o odvolání nadřízeného orgánu ze dne 21. 4. 2021, č. j. 051506/2021/KUSK, sp. zn. SZ_020906/2021/KUSK, zn. InfZ OÚ 53/21, pojal pochybnost, zda bylo toto rozhodnutí vydáno v souladu s platnými právními předpisy. S ohledem na tuto skutečnost zahájil usnesením č.j. UOOU-02090/21-3 ze dne 2. 6. 2021 přezkumné řízení. Toto usnesení napadl povinný subjekt dne 17. 6. 2021 rozkladem, o kterém rozhodl předseda Úřadu dne 12. 7. 2021, č.j. UOOU-02090/21-8, tak, že rozklad jako nepřípustný zamítl, neboť nebyl podán oprávněnou osobou. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 29. 7. 2021.

Po zahájení přezkumného řízení byly Úřadu zaslány ze strany žadatele dne 12. 7. 2021 doplňující podklady, konkrétně stanoviska povinného subjektu ze dne 10. 2. 2021, č.j. MeUPB 21103/2021 a ze dne 8. 4. 2021, č.j. MeUPB 37652/2021, a dále kopie vyrozumění Policie ČR ze dne 7. 1. 2021, č.j. KRPS-302469-4/TČ-2020-011181, přičemž tyto podklady, dle vyjádření žadatele, předložil povinný subjekt nadřízenému orgánu jako součást spisového materiálu.

Podle § 97 odst. 3 správního řádu rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.

Informaci dle zákona č. 106/1999 Sb. lze odmítnout z důvodů uvedených v ustanovení § 7 až § 11, dále dle ustanovení § 2 odst. 3 a 4, z faktických (nepřísahávaných) důvodů (neexistence požadované informace, zneužití práva na informace a opakované žádosti o poskytnutí totožných, již jednou poskytnutých, informací), ale i na základě zvláštních právních předpisů, které poskytnutí konkrétní informace podle tohoto zákona vylučují.

S ohledem na to, že z Úřadu dostupných materiálů nevyplývaly nové skutečnosti, s nimiž by nebyl žadatel v průběhu řízení o jeho žádosti seznámen a k nimž by se nevyjádřil, Úřad nepostupoval dle § 36 odst. 3 správního řádu a žadatele nevyzýval k možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí v zahájeném přezkumném řízení. Žadatelova práva nejsou tímto postupem dotčena.

III.

Po prostudování přezkoumávaného rozhodnutí povinného subjektu Úřad shledal, že nadřízený orgán se ve svém rozhodnutí omezil na prosté konstatování, že žadatelem požadované informace pod body 1) až 3) byly předány příslušným orgánům činným v trestním řízení a jsou součástí vyšetřovacího spisu. V uvedeném případě se dle znění žadatelovy žádosti jednalo o:

- 1) *podnět města Příbram ve věci nesrovnalostí u městských zakázek k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže,*
- 2) *odpověď Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže,*
- 3) *trestní oznámení města (resp. p. starosty) ve věci uvedené záležitosti (ve znění, v jakém bylo vypraveno k odeslání či předání).*

Úřad po přezkoumání zákonnosti rozhodnutí nadřízeného orgánu dospěl k závěru, že **rozhodnutí nadřízeného orgánu je třeba jako nezákonné částečně zrušit**, neboť postup dle § 90 odst. 5 správního řádu zde nebyl dán s ohledem na závažné pochybení způsobené povinným subjektem v odůvodnění jeho rozhodnutí. Prvně je nutné zdůraznit, že nadřízený orgán se ve svém rozhodnutí nevypořádal s tím, jak požadované informace pod body 1) a 2) žadatelovy žádosti souvisí s probíhajícím trestním řízením nebo se jej týkají. Odůvodnění výše uvedeného je pak z hlediska aplikace ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. esenciální náležitostí rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Toliko ve vztahu k bodu 3) žádosti napadené rozhodnutí ob stojí, a to na základě níže uvedené argumentace. V dané věci Úřad zohlednil zásadně rozdílný charakter informací žádaných pod body 1) a 2) na jedné straně a pod bodem 3) na straně druhé.

III./a

Nadřízený orgán (před ním ani povinný subjekt) v odůvodnění, které se vztahuje k informacím pod body 1) a 2) **nezhlednil, ve smyslu § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., jakým způsobem souvisí s probíhajícím trestním řízením nebo se týkají trestního řízení, respektive tato úvaha v přezkoumávaném rozhodnutí zcela chybí** a je tak nutné konstatovat, že toto rozhodnutí je ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu

nepřezkoumatelné pro absenci bližšího zdůvodnění aplikace citovaného ustanovení zákona č. 106/1999 Sb.

Při absenci uvedeného zdůvodnění pak Úřad shledal argumentaci nadřízeného orgánu za nepřezkoumatelnou. K tomuto je nutné dodat, že za nepřezkoumatelné považuje Úřad ve smyslu bodu 17 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, č.j. 1 As 229/2014-48, takové rozhodnutí, pokud z něj nelze zjistit, o čem bylo rozhodnuto, jak bylo rozhodnuto, nebo **proč tak bylo rozhodnuto**. Odůvodnění musí obsahovat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právní závěr na straně druhé. Pokud by nebylo uvedené splněno, rozhodnutí by nedávalo záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle, a proto by bylo nepřezkoumatelné. K uvedenému lze dále odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, čj. 7 A 547/2002–24, ze dne 4. 12. 2003 čj. 2 Ads 58/2003–75 nebo ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006-63.

Ve vztahu k požadovaným informacím pod body 1) a 2) není z přezkoumávaného rozhodnutí povinného subjektu zřejmé, zda se tyto požadované informace týkají trestního řízení a jakou v něm hrají roli. V uvedeném případě je na rozdíl od informace pod bodem 3) (viz dále) žádoucí, aby bylo uvedené v odůvodnění zohledněno. Souvislost požadovaného podnětu k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a odpovědi tohoto Úřadu s trestním řízením musí být přítom v odůvodnění výslovně uvedena, což však v tomto případě povinný subjekt neučinil.

Povinný subjekt v uvedeném případě měl tyto okolnosti ve vztahu k požadovaným informacím pod body 1) a 2) zvážit, aby jeho rozhodnutí bylo přezkoumatelné, a zároveň měl zvážit i ostatní okolnosti související s probíhajícím trestním řízením, jak bylo uvedeno výše. Odůvodnění rozhodnutí povinného subjektu proto není v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu. **Z uvedených důvodů považuje Úřad rozhodnutí povinného subjektu za vydané v rozporu s právními předpisy, a proto je třeba jej jako nezákonné zrušit.**

Nadřízený orgán v odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na uloženou povinnost mlčenlivosti ve smyslu § 8 odst. 1 až 3 trestního řádu, jenž vyplývá z vyrozumění Policie ČR ze dne 7. 1. 2021, č.j. KRPS-302469-4/TČ-2020-011181, konkrétně je odkaz na výše citovaná ustanovení uveden v závěru poučení tohoto vyrozumění. Absentuje zde však úvaha, jakou souvislost má uvedené poučení s aplikací § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., resp. s režimem zákona č. 106/1999 Sb., zvláště pokud se toto ustanovení týká povinnosti vyhovět dožádání policejního orgánu a poskytovat informace policejnímu orgánu. Dle ustanovení § 8 odst. 7 trestního řádu je každý *„povinen zachovávat mlčenlivost o všem, co se dozvěděl v souvislosti se součinností požadovanou podle odstavců 1 až 3; povinností mlčenlivosti není vázán pro účely řízení před soudem nebo jiným orgánem, a to v rozsahu nezbytném pro ochranu jeho práv nebo pro výkon jeho povinností. O této povinnosti a o následcích spojených s jejím porušením musí být poučen“*. Pokud se tak nadřízený orgán dovolává mlčenlivosti podle trestního řádu, tedy zvláštního důvodu pro odmítnutí žádosti nebo její části ležícího mimo úpravu zákona č. 106/1999 Sb., musí výslovně uvést, v jakém rozsahu požadované dokumenty obsahují informace, jež se součinností s PČR „dozvěděl“. Nadřízený orgán proto postupoval v rozporu s právními předpisy, neboť v odůvodnění svého rozhodnutí výše uvedené zcela opomněl zohlednit. K tomuto Úřad dodává, že z poučení předmětného vyrozumění jsou kromě výše uvedeného zřejmá i další ustanovení trestního řádu týkající se poskytování informací o trestním řízení a osobách na něm zúčastněných.

Konkrétně se jedná o ustanovení § 8b odst. 1 a 2, § 8c a § 8d odst. 1 až 3. V poučení je rovněž obsažen odkaz na § 61 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, jenž se týká možnosti udělení sankce za porušení zákazu zveřejnění osobních údajů stanovený jiným právním předpisem. V případě, že nadřízený orgán se pro podporu svého tvrzení odkazuje na poučení předmětného vyrozumění, musí rovněž ve svém rozhodnutí zohlednit, jak bylo uvedeno výše, souvislost tohoto poučení, resp. v něm citovaných ustanovení jiných právních předpisů s režimem zákona č. 106/1999 Sb.

Podle názoru Úřadu při aplikaci § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nelze na jiné povinné subjekty klást stejné nároky jako na orgány činné v trestním řízení (v roli povinného subjektu), co do závěru o materiálním naplnění podmínky uvedené ve druhé části tohoto ustanovení, resp. obecněji závěr o převaze veřejného zájmu na efektivním trestním stíhání. Tento závěr je objektivně způsobilý v plném rozsahu učinit toliko dotčený orgán činný v trestním řízení. Nutno zdůraznit, že výklad citovaného ustanovení přesto předpokládá diskreci povinného subjektu s využitím informací, které k dispozici má.

Tento výklad zároveň vylučuje takový „mechanický“ postup povinných subjektů, které by v krajním případě účelově připojily určitý dokument k podání adresovanému policejnímu orgánu, případně předaly soudu v rámci soudního řízení, z čehož by následně dovozovaly „automatickou“ výluku z poskytnutí informace po dobu běžícího řízení, bez ohledu na nedostatek materiální podmínky ochrany daného řízení, resp. subjektivních práv dotčených osob. Tyto závěry dopadají především na dokumenty, které existují zcela nezávisle na trestním (či jiném) řízení, chronologicky mu předcházejí a týkají se samostatné problematiky. Než byly tytéž dokumenty založeny do policejního (trestního, soudního) spisu na základě úkonu povinného subjektu, mohly být předmětem samostatné žádosti o informace a nedopadalo na ně žádné omezení práva na informace. Tytéž dokumenty mohou být v typickém případě v dispozici i dalších povinných subjektů (např. dalších účastníků předchozího řízení, z něž tyto dokumenty vzešly), které samy ani nemusí mít povědomí o trestním řízení a o možné výluce dle § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Jinými povinnými subjekty mohou být tyto informace nadále poskytnutelné.

Za takové situace musí povinný subjekt zvláště odůvodnit, v jakém smyslu se takový dokument dotýká účelu ochrany integrity trestního řízení (viz i následující část odůvodnění). Nakolik je jinak zcela samostatná faktická či právní existence dokumentu potlačena v kontextu probíhajícího trestního řízení. Při těchto úvahách lze položit i otázku, zda by i poskytnutí dokumentu před zahájením trestního řízení mělo stejné domnělé negativní účinky na následné trestní řízení apod.

V nyní přezkoumávané věci není nijak popíráno, že *„podnět města Příbram ve věci nesrovnalostí u městských zakázek k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže“* a *„odpověď Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže“* jsou zcela samostatnými dokumenty, jež objektivně mohly být předmětem žádosti o informace i zcela mimo kontext trestního řízení, neboť zcela jednoznačně vypovídají o otázkách veřejného zájmu (o hospodaření povinného subjektu, nikoliv však nutně o trestné činnosti).

V tomto kontextu pro přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nepostačí konstatování, že požadované dokumenty „*jsou součástí vyšetřovacího spisu*“, resp. na ně dopadá „*povinnost mlčenlivosti ve smyslu § 8 odst. 1 až 3 trestního řádu*“ (s předpokládaným automatickým důsledkem). Z pohledu aplikované právní úpravy tak napadené rozhodnutí neobsahuje ani závěr k otázce, zda jsou požadované dokumenty „*informací o probíhajícím trestním řízení*“, ani zda se „*týkají trestního řízení*“ a zároveň, zda je splněna podmínka, že jejich „*poskytnutí [by] ohrozilo či zmařilo účel trestního řízení.*“

III./b

Podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. „*povinné subjekty dále neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení, nebo týkající se trestního řízení, pokud by její poskytnutí ohrozilo či zmařilo účel trestního řízení, zejména zajištění práva na spravedlivý proces*“.

Pokud jde o informaci pod bodem 3) žadatelovy žádosti, kterou požadoval poskytnutí trestního oznámení, k tomuto Úřad uvádí, že podmínky pro neposkytnutí této informace jsou v kontextu ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. naplněny.

K otázce rozhodného práva. Orgány obou stupňů založily svá rozhodnutí na zjištění, že ve věci byly dne 5. 1. 2021 zahájeny úkony trestního řízení dle § 158 odst. 3 trestního řádu. Přezkumný orgán tak uvážil, zda na věc vůbec dopadá § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. či zda nebylo namístě aplikovat § 11 odst. 6 téhož zákona. K tomu je přezkumnému orgánu známa dřívější judikatura správních soudů, jež tendovala k restriktivnímu výkladu samotného pojmu „*trestní řízení*“ [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 97/2009 - 119], to však v jiném kontextu a na základě odlišně koncipované, tehdy účinné, právní úpravy. Pokud Nejvyšší správní soud uvedl, že „*zásadním hlediskem pro rozhodnutí povinného orgánu o odepření informace podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je probíhající trestní řízení v užším smyslu, tj. zpravidla trestní stíhání konkrétní osoby končící právní mocí rozsudku nebo jiného rozhodnutí ve věci samé*“, prováděl výklad ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. ve znění účinném do 23. 4. 2019, a to ve vztahu k „*dalším fázím trestního řízení*“ (míněno pozdějším), specificky k řízení vykonávacímu. Restriktivní výklad pojmu „*trestní řízení*“ byl použit v situaci, kdy právní úprava (dle svého textu) neumožňovala uplatnit diskreci povinného subjektu „*zda by poskytnutím informace mohl být zmařen nebo ohrožen účel trestního řízení vycházející ze smyslu základního práva jednotlivce na informace o činnosti veřejné moci a ze zásady restriktivního výkladu omezení ústavně zaručených práv*“ [rovněž cit. rozsudek]. Ani v tomto kontextu však nebyla vyloučena formální aplikace § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., jehož výklad však soud dotvořil ve vztahu k „*dalším fázím trestního řízení*“.

Uvedené je významné pro porozumění recentnímu vývoji judikatury k formální aplikaci § 11 odst. 4 písm. a) či § 11 odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb., a to ve vztahu k ranné fázi trestního řízení, v níž bylo vydáno usnesení o odložení věci podle § 159a trestního řádu. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 17. června 2021, č. j. 6 A 98/2019-31, dospěl k závěru, že pojem „*trestního řízení*“ v § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., je nutno vykládat v intencích ustanovení § 12 odst. 10 trestního řádu. Zároveň však dospěl k závěru, že na

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. února 2017, č. j. 6 As 338/2016-55 [bod 25], mj. uvedl, že „[o]mezení práva na informace z probíhajícího trestního řízení, zejména v jeho přípravné fázi, bude přitom **spíše pravidlem než výjimkou**. V případě poskytnutí informací v režimu informačního zákona v průběhu přípravného řízení by žadatel disponoval informacemi o takových skutečnostech, s nimiž v probíhajícím trestním řízení nebyla z důvodu možného ohrožení objasnění a vyšetření věci seznámena ani osoba trestně stíhaná. To by vedlo k absurdním důsledkům, které by se míjely s posláním práva na informace jako politického práva (srov. již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 18/2009 – 63 ze dne 14. 9. 2009). Poskytování informací v režimu informačního zákona tedy nesmí obcházet omezení vyplývající z podstaty samotného trestního řízení“ (zvýraznil Úřad). Tyto závěry považuje přezkumný orgán za platné bez ohledu na otázku, pod které z překrývajících se ustanovení zákona č. 106/1999 Sb. lze žádost o poskytnutí trestního oznámení (viz výše) podřadit.

Z podstaty typově vymezené informace (trestního oznámení) je evidentní, že její poskytnutí není z obecného hlediska v probíhajícím trestním řízení žádoucí, jelikož se lze důvodně obávat, že by mohla být zpochybněna role státu při zjišťování trestných činů, odhalování, stíhání a odsuzování pachatelů trestných činů nebo při upevňování zákonnosti. Poskytnutí požadovaného trestního oznámení by zároveň mohlo ohrozit zajištění práva na spravedlivý proces, resp. zasáhnout do dalších subjektivních práv eventuálního podezřelého, jelikož by zpřístupněním jeho obsahu byly známy důvody, na jejichž podkladě orgán činný v trestním řízení zahájil úkony v trestním řízení ve smyslu § 158 odst. 3 trestního řádu. Zahájení úkonů v trestním řízení přitom vyplývá z vyrozumění Policie ČR ze dne 7. 1. 2021, č.j. KRPS-302469-4/TČ-2020-011181, které zaslal žadatel Úřadu jako podklad k podnětu na přezkum. Skutečnost, že **trestní řízení i před zahájením trestního stíhání** je způsobilé zasáhnout do subjektivních práv eventuálního podezřelého, zvláště v kontextu zveřejnění takové informace, je nepochybná: „O zahájení trestního řízení i učiněných krocích orgánů činných v trestním řízení může být široká veřejnost informována při užití masových sdělovacích prostředků a sociálních sítí prakticky okamžitě bez časového a místního omezení. Již samotná informace o zahájení prověřování jednotlivce ze spáchání trestného činu rezonující ve veřejném prostoru (a zejména její medializace) je podle konkrétních okolností způsobilá poškodit jeho postavení ve společnosti a rodinný i profesní život – zvláště v době, kdy mají média, ovlivňující veřejné mínění a náladu spoluobčanů, ještě před sdělením obvinění ‚jasno‘ v tom, kdo je za údajnou trestnou činnost odpovědný [viz bod 37 nálezu sp. zn. IV. ÚS 3183/15 ze dne 27. 9. 2016 (N 183/82 SbNU 773)]. V mediálním světě a ve světě internetu a sociálních sítí se zásada presumpce nevinu příliš nepraktikuje“ [nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1029/21 ze dne 13. ledna 2022, bod 36; poznámka: odkazem na tento nález není tvrzeno, že poskytnutím informace bezprostředně vzniká škoda, jež byla nálezem zvažována jako jeden z krajních důsledků]. V těchto intencích proto přezkumný orgán interpretuje § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. ve vztahu k mezím práva na informace, pokud se jedná o žádost o poskytnutí (typově) trestního oznámení ve fázi prověřování.

Předložená věc má nyní ještě další dimenzi. Nelze přehlédnout, že judikatura na povinné subjekty klade povinnost prakticky v každém případě odůvodňovat veřejný zájem, resp. existenci konkrétní potřeby. „Bude proto vždy na zvážení povinného subjektu, nakolik je důvod neposkytnutí informace vskutku ospravedlněn ‚naléhavou společenskou potřebou‘. Takovouto ‚naléhavou společenskou potřebou‘ pravidelně bude role státu při zjišťování trestných činů, odhalování, stíhání a odsuzování pachatelů trestných činů, případně ochrana

vymezenou skutkovou věc dopadá *vylučně* § 11 odst. 4 písm. a), resp. že je vyloučena aplikace ustanovení § 11 odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb., na něž spoléhal tehdejší žalovaný. Tento rozsudek byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2021, čj. 6 As 215/2021–28, zrušen. Nosným důvodem však nebylo odmítnutí závěru správního soudu, že i fáze prověřování ve smyslu § 159 trestního řádu je podřazena pojmu trestního řízení ve smyslu § 11 odst. 4 písm. a), nýbrž odmítnutí závěru, že (rovnocenná) aplikace § 11 odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb. je v takové situaci vyloučena. Nejvyšší správní soud výslovně uvádí, že „*důvody pro odepření požadované informace uvedené v § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím se mohou vzájemně překrývat, resp. vzájemně se nevylučují*“ [bod 19].

Za této situace dospěl přezkumný orgán k závěru, že § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. dopadá i na prověřování, jakožto fázi trestního řízení ve smyslu § 159 trestního řádu. Tento závěr *nota bene* není v rozporu s rozsudkem č. j. 1 As 97/2009–119, neboť určení počátku trestního řízení ve smyslu § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nebylo předmětem rozhodování, a především proto, že cíl tehdy provedeného výkladu byl dosažen podstatnou změnou zákona, neboť tehdy provedený výklad byl motivován snahou založit diskreci povinného subjektu, což podstatně rozšířené ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., ve znění účinném od 24. 4. 2019, výslovně obsahuje. Původně formulovaná restriktivní interpretace již ve vztahu k novému znění ztratila svou zamýšlenou funkci a mohla by vést paradoxně k opačným výsledkům (zúžení prostoru pro uplatnění diskrece o ohrožení či zmaření účelu trestního řízení). Přitom ani recentní judikatura [rozsudek č. j. 6 As 215/2021–28] aplikaci § 11 odst. 4 písm. a) v takové situaci nevyloučila, možnou formální kolizi norem usměrnila závěrem o možné alternativní aplikaci obou pojednávaných ustanovení (zmíněný překryv). Pro úplnost se dodává, že inherentní součástí výkladu § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., ve znění účinném ke dni rozhodování, zastávaného přezkumným orgánem, je extenze normativní hypotézy „*týkající se trestního řízení*“ na většinu typických situací žádostí souvisejících s trestním řízením, a naopak restrikce normativní hypotézy „*informace o probíhajícím trestním řízení*“ na úzce vymezené informace mající původ v procesním postupu či úkonech orgánů činných v trestním řízení. Tomuto pojetí totiž komplementárně odpovídá navazující normativní hypotéza „*poskytování informací o své činnosti*“ v § 8a odst. 1 trestního řádu. Jinými slovy řečeno, jedná se o rozhraničení mezi režimem zákona č. 106/1999 Sb. a poskytováním informací veřejnosti podle trestního řádu.

K otázce aplikace § 11 odst. 4 písm. a) ve vztahu k trestnímu oznámení. Přezkumný orgán vychází z materiálního pojetí informace, což mj. vede ke zkoumání účelů zákonem stanovených výluk z poskytnutí informace.

Pokud se jedná o povahu podání, jež je trestním oznámením, přezkumný orgán vychází z toho, že se jedná o informaci, která vznikla pro účely trestního řízení, jinak by neměla samostatnou existenci (za účelem pouhého založení ve spise povinného subjektu). Zpravidla obsahuje informace zamýšlené k následnému trestnímu stíhání domnělého pachatele, včetně popisu skutkové situace, možných důkazů, i pouhých domněnek, spekulací či osobních výpadů. Z pohledu oznamovatele i policejního orgánu se jedná o informace jednostranně vybrané a formulované. Trestním oznámením je alespoň zpočátku udáván směr aktivity policejního orgánu a jeho úkony. Teprve následnými úkony policejního orgánu se význam trestního oznámení vyčerpává, klesá jeho význam.

práv a svobod druhých (např. obětí trestného činu)“ [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, čj. 1 As 44/2010-103]. Obdobně: „Jedná-li se o žádost o informaci týkající se dalších fází trestního řízení, povinný subjekt v rámci své diskreční pravomoci uváží, zda by poskytnutím informace mohl být zmařen nebo ohrožen účel trestního řízení vycházející ze smyslu základního práva jednotlivce na informace o činnosti veřejné moci a ze zásady restriktivního výkladu omezení ústavně zaručených práv; pouze v případě, že by poskytnutím informace o těchto procesech mohl být účel trestního řízení zmařen, odepře povinný subjekt informaci s odkazem na ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona“ [již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 97/2009-119]. Nutno však zdůraznit, že takto koncipované nároky – v daných rozsudcích – byly vysloveny na adresu orgánů činných trestním řízení (státní zastupitelství, soud). Po nich lze objektivně podrobnou úvahu vyžadovat, s ohledem, že samy dotčené trestní řízení vedou, resp. mají bezprostřední přístup k rozhodným informacím.

V nyní předložené věci je povinným subjektem obec, která figuruje toliko v roli oznamovatele. Po povinném subjektu, který není orgánem činným v trestním řízení, objektivně nelze požadovat úvahu ve stejném rozsahu. Uvedeným však nemá být řečeno, že i pokud je neposkytování informací z přípravné fáze trestního řízení spíše pravidlem než výjimkou, snímá to z povinného subjektu nároky na odůvodnění rozhodnutí s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem věci i časovým souvislostem (v důsledku dalšího známého vývoje řízení). Zejména je třeba vypořádat všechny námitky, jež by byly způsobilé založit výjimku z pravidla. Z posuzované věci však nyní nevyplynuly žádné okolnosti, které by prolomily zásadu nevydávat informace z probíhajícího (přípravného) trestního řízení. Nelze přitom ani vyloučit, že k přezkoumatelnému závěru povinného subjektu v obdobných věcech bude třeba opatřit si stanovisko příslušného orgánu činného v trestním řízení, lze-li jednoznačně určit orgán, který je nadán kompetencí daný veřejný zájem chránit (nyní tedy zvláště beze zbytku posoudit ohrožení či zmaření účelu trestního řízení, které vede). Takovému postupu nasvědčuje ustanovení § 14 odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb., podle kterého může povinný subjekt lhůtu pro poskytnutí informace prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o deset dní. Závažnými důvody jsou mj. podle písm. c) „konzultace s jiným povinným subjektem, který má závažný zájem na rozhodnutí o žádosti, nebo mezi dvěma nebo více složkami povinného subjektu, které mají závažný zájem na předmětu žádosti.“

Přezkumný orgán dospěl k závěru, že trestní oznámení podané povinným subjektem se ve fázi prověřování policejním orgánem podle § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. zásadně neposkytne. Tím není dotčena diskrece povinného subjektu ve vztahu k možným specifickým okolnostem každého případu, na jejichž základě může převážit veřejný zájem na poskytnutí informace.

IV.

Úřad na základě řádně zjištěného stavu věci dospěl k závěru, že část rozhodnutí povinného subjektu a rozhodnutí nadřízeného orgánu bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, a to zejména v rozporu s ustanovením § 3 a § 89 odst. 2 správního řádu. Z tohoto důvodu Úřad výrokem I. částečně ruší rozhodnutí nadřízeného orgánu, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí města Příbram ze dne 11. 3. 2021, č.j. MeUPB 30554/2021, o odmítnutí žádosti

žadatele v rozsahu bodů 1) a 2), a dále výrokem II. ruší část rozhodnutí povinného subjektu v rozsahu bodů 1) a 2) žadatelovy žádosti, přičemž věc vrací povinnému subjektu v tomto rozsahu k novému projednání, který znovu posoudí žadatelovu žádost v intencích těchto bodů, respektive povahu žadatelem požadovaných informací. Úřad zároveň neshledal důvodné rušit rozhodnutí nadřízeného orgánu v části týkající se potvrzení rozhodnutí města Příbram ze dne 11. 3. 2021, č.j. MeUPB 30554/2021, o odmítnutí žádosti žadatele v rozsahu bodu 3) a proto rozhodl tak, že v tomto rozsahu zahájené přezkumné řízení zastavil, jak je uvedeno výše ve výroku III. tohoto rozhodnutí.

Povinný subjekt je v dalším řízení právním názorem Úřadu vysloveným tímto rozhodnutím vázán. Pokud povinný subjekt při novém projednání dospěje k závěru, že informace pod body 1) a 2) předmětné žádosti lze žadateli poskytnout, tyto mu v souladu s ustanovením § 12 zákona č. 106/1999 Sb. poskytne. V případě, že povinný subjekt v novém projednání shledá, že pro neposkytnutí požadovaných informací je dán zákonný či faktický důvod, vydá řádně zdůvodněné rozhodnutí o odmítnutí žádosti (popř. její části). **V případě, že by povinný subjekt žadatelovu žádost hodlal odmítnout z důvodu ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) je nezbytné, aby zvážil, jak tyto informace pod body 1) a 2) souvisí s probíhajícím trestním řízením nebo se tohoto trestního řízení týkají. Povinný subjekt by si po provedení této úvahy měl rovněž vyžádat stanovisko příslušného orgánu činného v trestním řízení, který je nadán kompetencí daný veřejný zájem chránit, zda poskytnutí informace pod body 1) a 2) je způsobilé ohrozit či zmařit účel trestního řízení, zejména zajištění práva na spravedlivý proces. Toto dožádané stanovisko musí být rovněž zachyceno ve spisovém materiálu.** Žadatel ve svém podnětu k přezkumnému řízení sice nenavrhl, aby Úřad dle ustanovení § 16 odst. 4 věty druhé zákona č. 106/1999 Sb. uložil povinnému subjektu požadované informace poskytnout (vydat tzv. informační příkaz), nicméně je Úřad povinen o tomto postupu rozhodnout i bez návrhu, pokud jsou splněny zákonné podmínky. V daném případě je však nepochybné, že zákonné podmínky splněny pro tento postup nejsou, neboť rozhodnutí povinného subjektu bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, resp. je z hlediska svého obsahu nepřezkoumatelné. Úřad s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že nejsou splněny zákonné podmínky pro postup dle ustanovení § 16 odst. 4 věty druhé zákona č. 106/1999 Sb.

V souladu s ustanovením § 99 odst. 1 správního řádu Úřad stanovil účinky tohoto rozhodnutí ode dne, kdy toto rozhodnutí nabude právní moci.

Z výše uvedených důvodů bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení k výroku I. a II.

Proti tomuto rozhodnutí lze podle § 152 odst. 1 správního řádu podat do 15 dnů ode dne jeho oznámení prostřednictvím Úřadu rozklad k jeho předsedovi, který o rozkladu rozhodne.

Poučení k výroku III.

Proti tomuto rozhodnutí nelze ve smyslu § 76 odst. 5 věty třetí správního řádu podat rozklad.

Praha 25. dubna 2022

Mgr. Filip Jebavý
pověřený zastupováním
vedoucího oddělení přezkumu

Rozdělovník:

1. Mgr. Tomáš Mosler, [REDACTED]
2. Krajský úřad Středočeského kraje, Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5 – Smíchov,
ID DS: keebyf
3. Městský úřad Příbram, Tyršova 108, 261 01 Příbram – Příbram I., ID DS: 2ebbrqu