

## **Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j.: 8 As 50/2008 ze dne 29. 4. 2009**

### **Výrok:**

- I. Kasační stížnost se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

### **Výňatek z odůvodnění:**

Žalobce Mgr. F. K., Ph.D. se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2008, čj. 9 Ca 4/2007 - 43, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 18. 6. 2008, čj. 9 Ca 4/2007 - 43, zamítl žalobu Mgr. F. K., Ph.D. proti rozhodnutí ministra financí ze dne 30. 10. 2006, čj. 10/99 897/2006-RK, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 29. 9. 2006, čj. 22/92219/2006/3341IK-255 a současně potvrzeno toto rozhodnutí o částečném odmítnutí informací, resp. neposkytnutí rozsudků soudů ve věcech žalob proti nabyvatelům majetku úplatně převedeným Fondem dětí a mládeže v „likvidaci“ podle zákona č. 364/2000 Sb., jež nenabývaly právní moci.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a jelikož sám neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Podle čl. 17 odst. 1 až 5 Listiny základních práv a svobod právo na informace je zaručeno a každý má právo svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu; cenzura je nepřipustná. 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. Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon. Jde tak o jeden z případů výhrady zákona ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mohou být meze základních práv a svobod upraveny pouze zákonem a navíc jen za podmínek stanovených samotnou Listinou základních práv a svobod (omezení tohoto práva proto nemůže být provedeno podzákonným právním předpisem). Jako výkladové pravidlo pro zákonem stanovená omezení základních práv a svobod platí podle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a že taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Informační zákon v ustanovení § 11 odst. 4 stanoví, právě ve vztahu k vymezení oblastí pod písm. a) až e), že ustanovení zvláštních zákonů o poskytování informací v uvedených oblastech nejsou dotčena (s odkazem např. na ustanovení § 8a trestního řádu). Je tedy nutno lišit právo na informace, kde není třeba prokazovat jakýkoliv právní zájem, jako jedno ze základních lidských práv, které je odrazem principu veřejné kontroly fungování státu v demokratické společnosti (a omezení zákonem nastavená pro výkon tohoto práva), a právo nahlížet do spisu, jako jedno ze základních procesních práv účastníka konkrétního řízení, jehož účelem je např. garantovat v trestním řízení právo na obhajobu a zajistit rovnost zbraní v konkrétním procesu, které v odůvodněných případech může být přiznáno individuálně i jiným osobám, jež prokáží právní zájem nebo vážný důvod. Ani jedno z těchto práv není neomezené, při výkladu omezení je nutno vycházet i ze vzájemné souvislosti obou úprav a z podstaty a smyslu jejich zakotvení (k tomu srov. např. nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/04).

Nejvyšší správní soud nesouhlasí se zásadní výtkou stěžovatele, že městský soud dostatečně nerozlišil, které informace ochraňuje ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona a že při výkladu tohoto ustanovení informačního zákona, jež je výjimkou z práva na informace, nepostupoval restriktivním způsobem.

Podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, ve znění účinném v rozhodné době, povinné subjekty dále neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků.

Neposkytnutí požadované informace povinným subjektem (Ministerstvem financí) - tj. zaslání nepravomocných rozsudků soudů ve sporech jím vedených - bylo v daném případě odůvodněno žalovaným správním orgánem odkazem na ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, které vylučuje poskytnutí informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků. Žalovaný pod pojem „rozhodovací činnost soudu“, užitý v zákonem stanoveném omezení přístupu k informacím [§ 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona], podřadil veškerou činnost soudu související s projednáním konkrétní právní věci od podání návrhu až po samotný výsledek rozhodovací činnosti, tj. rozhodnutí ve věci samé, resp. jeho písemné vyhotovení, jež je pravomocné. Městský soud pak v napadeném rozsudku především dovedl, že písemná vyhotovení rozsudků – tedy i výrok soudního rozhodnutí a jeho odůvodnění, resp. údaje v nich uvedené - jsou vždy výstupem rozhodovací činnosti soudu ohledně projednávané věci a že se tedy nepochybně jedná o informace o rozhodovací činnosti soudu ve smyslu ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, které povinné subjekty nejsou oprávněny žadatelům o tyto informace poskytnout (s výjimkou pravomocných rozsudků).

Nejvyšší správní soud proto považuje za nejpodstatnější vymezení pojmu „rozhodovací činnost soudu“ ve smyslu ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, od něhož se pak nutně odvíjí poskytnutí či neposkytnutí informace povinným subjektem.

Podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, ve znění účinném do 22. 3. 2006 platilo, že „povinné subjekty dále neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů“. Jelikož „rozhodovací činnost soudů“, je pojmem obecným, který nebyl v zákoně konkrétně vymezen, judikatura přistupovala k výkladu tohoto pojmu nejednotně. Tak např. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 29. 12. 2006, čj. 11 Ca 163/2005 - 30, vyslovil, že „I. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se nevztahuje na poskytování informací podle občanského soudního řádu. Zákon o svobodném přístupu k informacím vylučuje povinnost soudů poskytovat informace o rozhodovací činnosti soudu, neboť informování o rozhodovací činnosti soudu upravují zvláštní zákony. II. Poskytování informací o rozsudku jakožto výsledku soudního řízení a podmínky jeho veřejného vyhlášení představují dva zcela odlišné právní instituty; ze samotného veřejného vyhlášení rozhodnutí soudu nelze dovést právo kohokoliv na zaslání písemného vyhotovení tohoto rozhodnutí“. V tomto případě šlo o žádost o poskytnutí informace ze dne 17. 2. 2005, kterou bylo požadováno zaslání textu rozsudku Krajského soudu v Praze v občanskoprávní věci. Krajský soud dne 22. 2. 2005 a Ministerstvo spravedlnosti dne 30. 3. 2005 této žádosti nevyhověly a Městský soud v Praze zamítavým rozsudkem mimo jiné dovedl, že „rozsudek je právě výsledkem provedení soudního řízení a vyjádřením rozhodovací činnosti soudu“. Naproti tomu jiný senát Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 23. 2. 2007, čj. 10 Ca 144/2005 - 37, který byl uveřejněn pod č. 1270/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zaujal právní názor, že: „Požadavek na poskytnutí anonymizovaných pravomocných rozsudků ve věcech určitého druhu nemůže být odmítnut obecně s tím, že jde o informace o „rozhodovací činnosti soudů“ ve smyslu § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť takový výklad tohoto pojmu je výkladem nepřipustně rozšiřujícím. Vždy je nutno jednoznačně zjistit nezbytnost a konkrétní důvod vedoucí k omezení práva na takovou informaci a posoudit, zda by omezením tohoto

práva nedošlo k nepřiměřenému ohrožení zájmů chráněných jinými předpisy či zásahu do práv jiných osob. V tomto smyslu zavazuje povinné subjekty § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.“ Městský soud v tomto rozsudku dovedil - pokud jde o výklad pojmu „rozhodovací činnost soudu“ v ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona - že stanovená procesní pravidla vedení sporu a rozhodování soudu jsou jen do určité fáze nastavena tak, že omezují vstup veřejnosti do procesu v jeho průběhu, i vstup do vlastního rozhodování (porada senátu). Samo jednání před soudem je však ústní a veřejné (výjimky stanoví zákon) a rozsudek se vyhláší vždy veřejně (čl. 96 Ústavy), přičemž zásada veřejnosti a ústnosti jednání je považována za jeden z principů sloužících zachování práva na spravedlivý a nestranný proces a výjimky (důvody vyloučení veřejnosti) jsou stanoveny rovněž proto, aby byla zajištěna ochrana práv a zájmů jiných osob nebo zájmů chráněných státem. V tomto případě šlo o žádost o poskytnutí informace ze dne 10. 1. 2005, kterou byla požadována informace o počtu projednávaných správních žalob podaných v souvislosti s informačním zákonem, dále o počtu sporů skončených soudním rozhodnutím a zaslání spisových značek a kopií všech soudních rozhodnutí, kdy ve věci bylo již rozhodnuto. Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodnutím ze dne 18. 1. 2005 ve spojení s rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti ze dne 25. 2. 2005 žádosti zčásti nevyhověl a Městský soud v Praze posléze zrušil rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud nesouhlasil s tím, že Ministerstvo spravedlnosti podřadilo pod pojem „rozhodovací činnost soudu“ veškerou činnost soudu související s projednáním konkrétní právní věci od podání návrhu a jeho evidenci pod spisovou značku až po samotný výsledek rozhodovací činnosti, tj. rozhodnutí ve věci samé, resp. jeho písemné vyhotovení, které je pravomocné.

Dne 23. 3. 2006 nabylo účinnosti ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, ve znění účinném v rozhodné době, podle něhož povinné subjekty neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků.

Novela informačního zákona (zákon č. 61/2006 Sb.) připojila k textu původního ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona („povinné subjekty dále neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů“) povinným subjektům s účinností od 23. 3. 2006 jednoznačnou povinnost, a to zpřístupňovat pravomocné rozsudky. Nejde však o bezvýznamné upřesnění ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona jen v tom směru, že povinné subjekty musí zpřístupnit pravomocné rozsudky soudů. Tato novela má závažné důsledky i pro vymezení pojmu „rozhodovací činnost soudů“ ve vztahu k rozsahu informační povinnosti příslušných subjektů.

Písemná vyhotovení rozsudků jsou vždy výstupem rozhodovací činnosti soudů, nesoucí nutně informace o této jejich činnosti v konkrétní věci (výrok i odůvodnění rozsudku). Za rozhodovací činnost ve smyslu ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona je proto třeba považovat nejen postup soudů v řízení a jejich úkony směřující ke zjištění skutkového stavu věci a k jeho právnímu posouzení, ale i vlastní rozhodování soudů, resp. rozhodnutí ve věci samé. Z dikce „povinné subjekty dále neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků“ pak vyplývá, že pravomocné rozsudky, resp. výsledky rozhodovací činnosti soudů ve formě pravomocných rozsudků, jsou jako výjimky z této činnosti přímo ze zákona nutnou součástí rozhodovací činnosti soudů (do rozhodovací činnosti soudů tedy již pojmově patří pravomocné rozsudky). Pokud pak jde o rozsudky nepravomocné, nutno i zde dojít k závěru, že do rozhodovací činnosti soudů je třeba pojmout i tyto rozsudky (jsou-li pravomocné rozsudky rozhodovací činností soudů, není jediný důvod, aby touto činností nebyly též rozsudky nepravomocné, ba naopak). Ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona jednoznačně brání povinným subjektům v poskytování jakýchkoliv informací o rozhodovací činnosti soudů (s výjimkou poskytnutí informací v podobě pravomocných rozsudků). Tím spíše pak ustanovení tohoto zákona brání poskytování informací o rozhodovací činnosti soudů v podobě rozsudků, které dosud nenabývaly právní moci. Je tomu tak proto, že pokud jsou

předmětem zákonné výluky informace o rozhodovací činnosti soudů jako takové (s výjimkou pravomocných rozsudků), nelze poskytovat ani informace o této činnosti zakotvené v rozsudcích nepravomocných (argumentum a contrario, kterým se odhaluje smysl právní normy podle pravidel formální logiky). Tento závěr je logický nejen z toho důvodu, že tyto rozsudky mohou v některých případech doznat v důsledku jejich přezkumu podstatných změn, ale může zde existovat i výrazný zájem účastníků řízení na tom, aby nebyly zpřístupněny údaje týkající se dosud pravomocně neskončeného soudního řízení (je proto třeba sledovat i ochranu práv stran sporu). Z dikce ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, ve znění účinném od 23. 3. 2006, které je v tomto případě nutno aplikovat, tudíž vyplývá, že pod pojem „informace o rozhodovací činnosti soudů“ je nutno podřadit nejen informace o pravomocných rozsudcích, ale tím spíše informace o rozsudcích nepravomocných. Žalovaný tedy postupoval v souladu se zákonem, pokud stěžovateli odepřel poskytnout rozsudky soudů vydané ve věcech žalob České republiky-Ministerstva financí proti nabyvatelům majetku zaniklého Fondu dětí a mládeže „v likvidaci“, úplatně převedeného tímto fondem podle zákona č. 364/2000 Sb., které měl dosud v držení a jež dosud nenabyl právní moci.

Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší vynášet zásadní soudy o tom, zda úprava ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, ve znění účinném od 23. 3. 2006, je šťastná či nikoliv, konstatuje však, že není v rozporu s právem na informace, garantovaným ústavním pořádkem, zejména čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Citované ustanovení garantuje právo na informace v přiměřeném rozsahu a v mezích zákona. Omezení tohoto práva u dosud nepravomocných rozsudků z tohoto rámce a z důvodů dále rozvinutých v tomto rozsudku nevybočuje. Z výše uvedených důvodů proto nemůže souhlasit se stížním bodem, v němž stěžovatel namítá, že městský soud klade zcela nesprávně na jednu roveň pojmy „rozhodovací činnost soudů“ a „obsah již vydaného rozhodnutí ve věci“, ačkoliv se ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona podle stěžovatele vůbec nevztahuje na obsah již vynesených rozhodnutí, a dotýká se jen činnosti soudu, jež vede k rozhodnutí (tedy toliko na v průběhu řízení shromažďované informace, důkazy, koncepty rozhodnutí, poznámky, názory, zamýšlené postupy soudu atd.). Městský soud právem zdůraznil, že vůle zákonodárce je v tomto směru zřejmá – jiné informace o rozhodovací činnosti soudů než ty, které jsou obsaženy v již pravomocných rozhodnutích povinné subjekty nemohou žadatelům poskytnout. Zde je třeba znovu zdůraznit již vyslovený závěr, že ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona pojímá pravomocné rozsudky jako nedílnou součást rozhodovací činnosti soudů, a již z tohoto důvodu je lichá výtka stěžovatele, že městský soud klade nesprávně na jednu roveň pojmy „rozhodovací činnost soudů“ a „obsah již vydaného rozhodnutí ve věci“.

Omezení práva na informace o rozhodovací činnosti soudů není tak v principu založeno na odmítnutí přístupu veřejnosti k jakýmkoliv informacím o rozhodovací činnosti soudů (srov. poskytnutí informace v podobě pravomocných rozsudků). Toto omezení je limitováno požadavkem nezasahovat v průběhu procesu - v zájmu objektivity a nestrannosti posouzení každé věci - do vlastní rozhodovací činnosti soudu (včetně rozhodovací činnosti ve formě nepravomocných rozsudků), a dále je limitováno i nezbytnými opatřeními v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci (čl. 10 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Výkon svobody projevu a práva na informace může být tedy omezen zákonem mj. i v zájmu zachování autority a nestrannosti soudní moci. V jednom z rozsudků Evropského soudu pro lidská práva k čl. 10 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (rozsudek ve věci Sunday Times z roku 1978) se uvádí, že „spojení zachování autority a nestrannosti soudní moci neznamená pouze zachování veřejné autority ve schopnost justičního mechanismu rozhodovat o zákonných právech a závazcích a urovnat spory, ale zahrnuje též ochranu práv stran (sporu).“

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s argumenty stěžovatele, jež mají podporovat jeho názory na problematiku publicity soudních rozhodnutí, který s odkazem na ústavněprávní východiska dovozuje, že je zcela absurdní, aby orgán veřejné moci utajoval před veřejností obsahové výsledky činnosti soudů ve sporech, kterých se tento orgán účastnil a v nichž byla rozhodnutí již vyhlášena.

Namítá-li stěžovatel obdobnost podmínek poskytování informací o rozsudku jako výsledku soudního řízení s podmínkami jeho veřejného vyhlášení, jde o dva zcela odlišné právní instituty, které nelze vykládat způsobem, z něhož dovozuje povinnost požadovanou informaci poskytnout. Ze samotné skutečnosti veřejného vyhlášení rozhodnutí soudu nelze dovodit právo kohokoliv na zaslání písemného vyhotovení tohoto rozhodnutí, když zákon o informacích výslovně stanoví v § 11 odstavec 4 písmeno b) informačního zákona, že povinný subjekt neposkytne informaci o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků. Z uvedeného ustanovení přitom nevyplývá, že by se citovaný zákon týkal jen situace, kdy by mohlo dojít k ohrožení soudního řízení, neboť rozsudek je právě výsledkem provedeného soudního řízení a vyjádřením rozhodovací činnosti soudu.

Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani námitce stěžovatele spočívající v tom, že pokud všechna soudní rozhodnutí (pravomocná i nepravomocná) nejsou obsahem zvláštních sbírek, v nichž by byly publikovány (ačkoliv jsou významným pramenem interpretace práva, zdrojem právní argumentace a okolností zvyšující právní povědomí občanů), minimálně jedna ze stran se tak nemůže bránit a vyjádřit se např. k nepublikovanému judikátu, na který soud odkazuje.

V případě této námitky stěžovatel nepřipustným způsobem zaměňuje právo na poskytnutí informace o rozhodovací činnosti soudu s uveřejňováním soudních rozhodnutí (judikaturou), které uvádí toliko zkrácené a v připomínkovém řízení upravené a anonymizované verze soudních rozhodnutí bez jakýchkoliv konkrétních údajů, týkajících se účastníků řízení. Nepravomocné rozsudky soudu mohou být v probíhajícím řízení ještě změněny a nemohou být proto bez dalšího významným pramenem interpretace práva a zdrojem právní argumentace. Ostatně i velmi nutné informace o nepublikovaném judikátu, na který soud případně odkazuje, lze získat i v rámci nahlížení do spisu, má-li účastník vážný důvod a není-li to v rozporu s právy nebo právem chráněnými zájmy jiných účastníků (srov. např. ustanovení § 45 odst. 2 s. ř. s.). Případný střet práva na informace s jiným základním lidským právem, např. na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv stojících na stejné úrovni, je nutno vzhledem ke konkrétnímu případu řešit v tom směru, kterému z těchto práv v dané konkrétní věci má být dána přednost (k tomu blíže nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 154/97). Městský soud také velmi správně poukazuje na to, že existuje i převažující veřejný zájem na ochraně rozhodovací činnosti soudů a zájem účastníků řízení na tom, aby třetím osobám nebyly zpřístupněny údaje týkající se dosud neskončeného soudního řízení, které zřetelně převažují na soukromým zájmem jednotlivce na seznámení se s právními argumenty obsaženými v nepravomocných soudních rozhodnutích.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů zamítl pro nedůvodnost kasační stížnost stěžovatele směřující proti napadenému rozsudku městského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.