

# MINISTERSTVO FINANCÍ

71 – Legislativa a sporné agendy

## Nejvyšší správní soud

Moravské náměstí 6  
657 40 Brno

PID: MFCRBXGCAU

Č. j.: MF-14384/2018/7102-25

Zpracovatel: Váňová Eliška, Mgr.

Počet listů: 9

Počet příloh:

- pověření JUDr. Martiny Matejové, Ph.D.

- VŠ diplom JUDr. Martiny Matejové, Ph.D.

Praha 6. 5. 2021

**Kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2021, č. j. 6 A 52/2018-77, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministryně financí ze dne 20. 2. 2018, č. j. MF-149/2018/10-8.**

### Stěžovatel:

**Ministerstvo financí**

IČ 00006947

se sídlem Letenská 15, 118 10 Praha

právně zastoupeno ředitelkou odboru 71 -  
Legislativa a sporné agendy JUDr. Martinou  
Matejovou, Ph.D.

### Žalobkyně:

**Kverulant.org o.p.s.**

se sídlem Pražská 1148, Praha 10,

zastoupená advokátem Mgr. Danielem Schmiedem  
sídlím Vinohradská 34/30, Praha 2

## I.

Dne 22. 4. 2021 obdrželo Ministerstvo financí (dále rovněž jako „Ministerstvo“) od Městského soudu v Praze rozsudek ze dne 22. 3. 2021, č. j. 6 A 52/2018-77 (dále jen „napadený rozsudek“) ve věci žaloby podané obecně prospěšnou společností Kverulant.org o.p.s., se sídlem Pražská 1148, Praha 10, (dále jen „žalobkyně“), kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí ministryně financí 20. 2. 2018, č. j. MF-149/2018/10-8.

Napadeným rozsudkem bylo ve výroku I. rozhodnuto o tom, že rozhodnutí ministryně financí ze dne 20. 2. 2018, č. j. MF-149/2018/10-8 se ruší a věc se vrací Ministerstvu k dalšímu řízení.

Ve výroku II. napadeného rozsudku Městský soud v Praze rozhodl o náhradě nákladů řízení.

## II.

Ministerstvo, coby stěžovatel, tímto v zákonné lhůtě podává proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 A 52/2018-77 kasační stížnost.

Tuto kasační stížnost Ministerstvo podává především z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), tj. z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a z důvodu existence jiné vady řízení.

Podrobné odůvodnění jednotlivých kasačních námitek je uvedeno níže v textu.

Spisový materiál Ministerstva v předmětném správním řízení sp. zn. MF-149/2018/10 bude nadepsanému soudu doručen dodatečně po sdělení spisové značky.

## III.

### **Vylíčení skutkového děje – správní řízení konané Ministerstvem financí**

Ministerstvu byla dne 29. 12. 2017 doručena žádost žalobkyně o poskytnutí následujících informací ve smyslu InfZák: *„kopii zprávy Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), která se věnuje vyšetřování dotací pro ranč Čapí hnízdo“ (dále jen „Závěrečná zpráva“).*

Ministerstvo požádalo Nejvyšší státní zastupitelství (dále jen „NSZ“) písemností evidovanou pod č. j. MF-149/2018/10-2 ze dne 28. 12. 2017 o poskytnutí informace,

zda by případným poskytnutím Závěrečné zprávy nedošlo k maření probíhajícího trestního řízení. Dne 2. 1. 2018 obdrželo Ministerstvo sdělení NSZ z téhož dne, ve kterém uvedlo, že v současné době probíhá vyšetřování tohoto dotačního projektu, které je dozorováno Městským státním zastupitelstvím v Praze (dále jen „MSZvP“), které je ve věci příslušné. Ministerstvo se následně dne 2. 1. 2018 obrátilo na MSZvP s dotazem, zda by případným poskytnutím Závěrečné zprávy nedošlo k maření probíhajícího trestního řízení. MSZvP ve své odpovědi ze dne 2. 1. 2018 evidované pod MF-149/2018/10-3 mimo jiné konstatovalo, že *„zpráva bude postoupena příslušným orgánům Policie ČR a stane se součástí vyšetřovacího spisu. Nahlíženo na ni bude proto jako na každý jiný důkaz v trestním řízení“*. MSZvP dále ve své písemnosti uvedlo, že *„s ohledem na obsah zprávy, který obsahuje i informace shromážděné v trestním řízení by jejich zveřejněním mohlo dojít k ohrožení jeho průběhu.“*

S ohledem na výše uvedené vyjádření orgánu činného v trestním řízení vydalo Ministerstvo rozhodnutí č. j. MF-149/2018/10-5-Roz ze dne 11. 1. 2018, kterým byla předmětná žádost částečně odmítnuta na základě ustanovení § 11 odst. 6 ve spojení s ustanovením § 15 InfZák (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“).

Ministerstvo dále žalobkyni písemností evidovanou pod č. j. MF-149/2018/10-4/8 IK ze dne 11. 1. 2018 poskytlo k žádosti část Doporučení k přijetí dalších kroků v návaznosti na vyšetřování OLAF. Poskytnutí této části požadované informace bylo odsouhlaseno MSZvP v písemnosti ze dne 2. 1. 2018.

Žalobkyně podala proti prvoinstančnímu rozhodnutí řádně a včas rozklad.

S ohledem na skutečnost, že Ministerstvo obdobných žádosti obdrželo několik, se písemností č. j. MF-2075/2018/10-1 ze dne 22. 1. 2018 znovu obrátilo na MSZvP se žádostí o sdělení, zda by i nyní poskytnutím Závěrečné zprávy došlo k ohrožení účelu trestního řízení a zda i nadále trvají důvody pro odmítnutí poskytnutí informace.

MSZvP odpovědělo přípisem evidovaným pod č. j. 1 SPR 62/2018-5 ze dne 24. 1. 2018, když uvedlo, že Závěrečná zpráva *„byla postoupena policejnímu orgánu Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy k založení do originálu vyšetřovacího spisu a k zajištění jejího překladu z jazyka anglického do jazyka českého.“* MSZvP dále ve svém stanovisku uvedlo, že *„založením do vyšetřovacího spisu se Závěrečná zpráva stala sama o sobě důkazem v probíhajícím trestním řízení a lze důvodně předpokládat, že může generovat důkazy další, které ve věci dosud nebyly shromážděny. Teprve po prostudování a vyhodnocení obsahu Závěrečné zprávy a jejích příloh bude možno učinit závěry, zda bude nutno další vyšetřování zaměřit i na skutečnosti v ní obsažené.“* MSZvP uvedlo, že poskytnutí Závěrečné zprávy podle InfZák by i nadále mohlo ohrozit účel trestního řízení ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), přičemž důvody pro odepření i nadále trvají.

Ministryně financí svým rozhodnutím č. j. MF-149/2018/10-8 ze dne 20. 2. 2018 podaný rozklad zamítla a prvoinstanční rozhodnutí potvrdila, a to především s ohledem na stanoviska příslušných orgánů činných v trestním řízení, ze kterých

vyplývá, že do doby řádného vyhodnocení Závěrečné zprávy je nutno předpokládat, že každá její část je způsobilá ohrozit zájem na dosažení účelu trestního řízení.

#### IV.

##### **Vylíčení skutkového děje – řízení konané před správními soudy**

Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhala zrušení napadeného rozhodnutí.

Žalobkyně svou žalobu předně odůvodnila tím, že Ministerstvo se nezabývalo možností poskytnout část jí požadované informace, a to neposkytnuté části Doporučení – coby samostatného dokumentu. Žaloba byla poté odůvodněna tím, že Ministerstvo neprovedlo řádný test proporcionality. Třetí žalobní námitka spočívala v nesprávném postupu Ministerstva, spočívající v tom, že Ministerstvo neprovedlo vlastní posouzení oprávněnosti žádosti o poskytnutí informace, ale řídilo se pouze posouzením orgánů činných v trestním řízení.

V rámci soudního řízení se Ministerstvo pokusilo postupem dle ustanovení § 62 soudního řádu správního uspokojit žalobkyni poskytnutím požadované informace „kopii zprávy Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), která se věnuje vyšetřování dotací pro ranč Čapí hnízdo“, ve které byly začerněné osobní údaje fyzických osob, které může povinný subjekt poskytnout jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu. Žalobkyně však uvedla, že tímto postupem nebyla uspokojena, jelikož jí nebylo poskytnuto Doporučení vztahující se k této zprávě, a také z důvodu provedené anonymizace osobních údajů.

Městský soud v Praze vydal napadený rozsudek, kterým zrušil napadené rozhodnutí.

Městský soud v Praze v napadaném rozsudku věc posoudil tak, že poskytnutí požadované informace nebylo možné s odvoláním na ustanovení § 11 odst. 6 InfZák odmítnout, jelikož jejím původcem byl OLAF, který nemá vztah k činnostem upraveným v českém trestním řádu. Prvostupňový soud svůj právní názor dále odůvodnil i textem důvodové zprávy k zákonu č. 274/2008 Sb., kterým byl novelizován InfZák.

#### V.

##### **K přípustnosti kasační stížnosti**

Ministerstvo uvádí, že v této správní věci není přítomen žádný z důvodů nepřípustnosti či nepřijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 104 a 104a soudního řádu správního.

## VI. Odůvodnění kasační stížnosti

a) *Ke stížnostnímu důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 a) soudního řádu správního*

Ministerstvo předně namítá, že prvostupňový soud nesprávně interpretoval ustanovení § 11 odst. 6 InfZák.

Podle znění ustanovení § 11 odst. 6 InfZ relevantního pro posuzovaný případ platilo: *„Povinný subjekt neposkytne informaci o činnosti orgánů činných v trestním řízení, včetně informací ze spisů, a to i spisů, v nichž nebylo zahájeno trestní řízení, dokumentů, materiálů a zpráv o postupu při prověřování oznámení, které vznikly činností těchto orgánů při ochraně bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku, předcházení trestné činnosti a při plnění úkolů podle trestního řádu, pokud by se tím ohrozila práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky.“*

Ministerstvo má za to, že aby byl naplněn účel tohoto omezení práva na informace, tj. aby nedošlo k narušení činnosti orgánů činných v trestním řízení při předcházení, vyhledání, odhalování a stíhání trestných činů, je nutné vykládat toto ustanovení tak, že se netýká pouze výstupů z činnosti samotných orgánů činných v trestním řízení, ale i dalších dokumentů, pokud jsou pro činnost těchto orgánů podstatné, resp. pokud by jejich poskytnutí ohrozilo práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat a odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky.

V této souvislosti Ministerstvo poukazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 6 Ca 114/2009-52 ze dne 13. 12. 2012, ve kterém soud posuzoval odmítnutí poskytnout informaci dle ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) InfZák, avšak závěry lze vztáhnout i na právě posuzovaný případ. S ohledem na uvedené rozhodnutí je nutno konstatovat, že tato výjimka je, obdobně jako jiné výjimky obsažené v témže zákoně, vymezena povahou informace, resp. jejím obsahem, nikoli typem subjektu, který jí disponuje. Ustanovení § 11 odst. 6 InfZák je uvozeno slovy: *„povinný subjekt neposkytne informaci o činnosti orgánů činných v trestním řízení ...“* přičemž z takovéto formulace nelze než dovozovat, že předmětem ochrany jsou informace samé, nikoliv nějaký speciální povinný subjekt takovými informacemi disponující či jejich původce. Ministerstvo má tedy za to, že dle systematického výkladu je nutné zmíněné ustanovení interpretovat tak, že kterýkoliv povinný subjekt definovaný v ustanovení § 2 InfZák neposkytne informaci, kterou disponuje, a která se týká plnění úkolů orgánů činných v trestním řízení, což platí také především v případě,

že povinný subjekt k poskytnutí dané informace získal vyjádření orgánu činného v trestním řízení.

Ministerstvo následně odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 18/2009-63 ze dne 14. 9. 2009, kdy Nejvyšší správní soud uvedl: „*pod vyluku stanovenou ustanovením § 11 odst. 4 písm. a) Zákona, podle kterého se neposkytují informace o probíhajícím řízení, se vztahují i takové informace, které sice vznikly mimo oblast trestního řízení, nicméně v určitý časový okamžik s probíhajícím trestním řízením souvisí a mají k němu vztah.*“ Závěry Nejvyššího správního soudu je možno analogicky vztáhnout i na právě posuzovaný případ, jelikož šlo o informace, jejichž poskytnutí by přinejmenším ve fázi prověřování mohlo, dle vyjádření MSZvP, ohrozit schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy. Dle názoru Nejvyššího správního soudu není právo na informace bezbřehé a absolutní, ale nutně naráží na určitá omezení a limity. Právo na informace lze omezit toliko zákonem, a to za splnění dvou podmínek: předně že se tak děje za některým z účelů taxativně uvedených v čl. 17 odst. 4 Listiny (opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví nebo mravnosti) a za druhé, že je takové omezení nezbytné, tzn. že cíle omezení jinak v demokratické společnosti dosáhnout nelze. Podle Nejvyššího správního soudu by proto měly být poskytnuty pouze takové informace, které nijak s trestním řízením nesouvisí a nijak je nemohou ovlivnit, potažmo takové informace, které nejsou obsahem trestního spisu. To však v předmětné době neplatilo pro žalobkyni požadovanou informaci.

Ministerstvo dále odkazuje na komentářovou literaturu k InfZák (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016), kde je k ustanovení § 11 odst. 6 InfZák uvedeno: „*Z díkce komentovaného ustanovení je zřejmé, že jím dochází – ať už to bylo jeho záměrem či nikoliv – k určitému doplnění vyluky z informační povinnosti povinných subjektů, zakotvené v § 11 odst. 4 písm. a), dle něhož se neposkytují informace o probíhajícím trestním řízení. Komentované ustanovení totiž takovou omezující podmínku své aplikovatelnosti (tj. okolnost, že trestní řízení probíhá) nestanoví a umožňuje tedy v zájmu zamezení ohrožení práv třetích osob nebo zajištění plnění úkolů orgánů činných v trestním řízení neposkytnout požadovanou informaci bez ohledu na to, zda trestní řízení probíhá či nikoliv.*“ V části komentáře, která se týká § 11 odst. 4 písm. a) InfZák, a kterou je dle názoru Ministerstva nutno také s ohledem na výše uvedené obdobně použít i pro § 11 odst. 6 InfZák, je uvedeno: „*Dostupná judikatura, s jejímiž závěry se lze dle názoru autorů ztotožnit, vychází spíše z uvedené širší interpretace a dospívá k závěru, že informacemi o probíhajícím trestním řízení jsou nejen ty informace, které vzniknou přímo v trestním řízení, nýbrž i takové informace, které má k dispozici i jiný orgán (než orgány činné v trestním řízení), pokud jsou předmětem šetření ve vedeném trestním řízení a jejich zveřejnění by proto případně mohlo zmařit či ohrozit objasňování skutečností důležitých pro trestní řízení.*“

Výklad Městského soudu v Praze výše uvedené popírá, nicméně především popírá samotný účel omezení práva na informace, tj. ochranu trestního řízení. Akceptování výkladu Městského soudu by totiž, znamenalo by to, že před zahájením trestního řízení je vyloučeno chránit informace, které následně budou zásadní pro orgány činné v trestním řízení.

V této souvislosti Ministerstvo dále také uvádí, že dle jeho názoru prvostupňový soud také nesprávným způsobem posoudil postavení OLAF ve vztahu k ustanovení § 11 odst. 6 InfZák. OLAF, tj. Evropský úřad pro boj proti podvodům byl zřízen Rozhodnutím Komise ze dne 28. dubna 1999, o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), (1999/352/ES, ESUO, Euratom), a to za účelem posílení boje proti podvodům, korupci a veškeré jiné protiprávní činnosti poškozující finanční zájmy Společenství, resp. Evropské unie jakož i proti jakýmkoli jiným činům nebo jednání hospodářských subjektů porušujícím předpisy Evropské unie. Na oficiální webové stránce úřadu je uvedeno: „*OLAF vyšetřuje nejrůznější druhy trestné činnosti jako je zpronevěra, celní a jiné podvody či machinace při zadávání veřejných zakázek.*“ Je sice skutečností, že v užším slova smyslu nelze OLAF považovat za orgán, který má vztah k činnostem upraveným českým trestním řádem, nicméně s ohledem na závazky České republiky, které vyplývají z jejího členství v Evropské unii má Ministerstvo za to, že jelikož nálezy tohoto úřadu jsou jedním z podkladů, na základě kterých může být zahájeno trestní řízení a činnost toho úřadu spočívá v odhalování a vyšetřování jednání, které lze charakterizovat i jako trestné činy dle trestního zákoníku, je nutné i OLAF považovat za orgán činný v trestním řízení ve smyslu InfZák.

S ohledem na výše uvedené má Ministerstvo za to, že Městský soud v Praze nesprávně vyložil ustanovení § 11 odst. 6 InfZák.

*b) Ke stížnostnímu důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 d) soudního řádu správního*

S výše uvedeným souvisí i skutečnost, že prvostupňový soud se nikterak nevypořádal s existencí vyjádření orgánů činných v trestním řízení, která Ministerstvo v rámci správního řízení obstaralo, a na jejichž základě bylo vydáno napadené rozhodnutí. Z těchto vyjádření jednoznačně vyplývá, že v době vydání napadeného rozhodnutí i samotné orgány činné v trestním řízení měly za to, že poskytnutí požadované informace by mohlo ohrozit účel trestního řízení, což potvrzuje i rozhodnutí MSZvP č.j. SIN 2/2018-5 ze dne 15. 1. 2018, kterým v předmětné době byla odmítnuta žádost směřující k poskytnutí stejné informace, na toto rozhodnutí MSZvP odkazovalo Ministerstvo již v napadeném rozhodnutí.

Je zcela nepochybné, že existence těchto vyjádření je podstatná pro posouzení celé věci, a zároveň také nabourává posouzení prvostupňovým soudem, který postavil své odůvodnění na postavení OLAF jako původci požadované informace, který nemá

vztah k činnostem dle trestního řádu, jelikož je zcela zřejmé, že MSZvP tento vztah má.

Ministerstvo má s ohledem na výše uvedené za to, že rozsudek prvostupňového soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, jelikož prvostupňový soud při vydání nápadného rozsudku vyšel ze skutkového stavu, který nemá oporu ve správním spise, resp. opomenul zohlednit existenci důležitých podkladů, ze kterých Ministerstvo, resp. ministryně financí při vydání rozhodnutí vycházela.

K nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodu Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Azs 20/2009-68, ze dne 19. 5. 2009 uvedl: *V případech, kdy soud zruší rozhodnutí správního orgánu, může být jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů například tehdy, není-li z něj zřejmé, proč soud považuje rozhodnutí správního orgánu za nezákonné, resp. jaká konkrétní vada řízení před správním orgánem nastala. **Nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů je též rozsudek, v němž výtky soudu vůči správnímu orgánu nemají oporu ve správním spisu či v provedeném dokazování před soudem a správním orgánem....** Současně je ale třeba mít na paměti, že úkolem soudu při přezkumu správních rozhodnutí není pouze abstraktní výklad práva. **Soud musí svoji interpretaci právního předpisu vždy aplikovat na konkrétní okolnosti případu.** Právě tímto právním názorem (tedy aplikací právního předpisu na konkrétní případ) je pak správní orgán vázán, jak to stanoví § 78 odst. 5 s. ř. s. Nejde zde tedy o vázanost abstraktním právním názorem spočívajícím v teoretickém výkladu práva bez vazby na určité správní rozhodnutí, který je obvykle v rozhodnutí soudu obsažen (takový právní názor může však mít určitý precedenční význam pro rozhodování správního orgánu v obdobných věcech), ale především o vázanost právním názorem soudu učiněným ve vztahu ke konkrétnímu okolnostem případu.“*

S ohledem na to, že existence těchto vyjádření byla také zásadní argumentací Ministerstva v rámci řízení před soudem první stupně, tak tímto postupem ji prvostupňový soud také zcela pominul, čímž byl prvostupňový rozsudek znovu zatížen vadou spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 Ans 1/2012-61, ze dne 2. 8. 2012. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud se správní soud ve svém rozsudku nevypořádá se zásadními námitky žalovaného, může rozsudek, kterým bylo žalobě vyhověno, trpět nedostatkem důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 d) soudního řádu správního.



## VII.

### Návrh výroku rozsudku

S ohledem na shora uvedené Ministerstvo financí navrhuje, aby Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 soudního řádu správního vydal tento rozsudek:

- I. **Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2021, č. j. 6 A 52/2018-77 se zrušuje.**

.....  
JUDr. Martina Matejová, Ph.D.

ředitelka odboru 71