

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele **J. C.**, zastoupeného advokátem Mgr. et Mgr. Tomášem Němečkem, advokátem se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020 č. j. 3 As 46/2019-54, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2019 č. j. 6 A 248/2016-73 a oznámení Policejního prezidia Policie České republiky ze dne 6. 9. 2016 č. j. PPR-17448-12/ČJ-2016-990140, za účasti **Nejvyššího správního soudu, Městského soudu v Praze a Policejního prezidia České republiky**, jako účastníků řízení,

t a k t o :

- I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020 č. j. 3 As 46/2019-54 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2019 č. j. 6 A 248/2016-73 bylo porušeno základní právo stěžovatele na informace podle čl. 17 odst. 1, 4 a 5 ve spojení s čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.**
- II. Tato rozhodnutí se proto ruší.**
- III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.**

O d ů v o d n ě n í :

**I. Průběh předchozího řízení a obsah napadených rozhodnutí**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení shora uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) s tvrzením, že jimi bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Současně se stěžovatel domáhá toho, aby Ústavní soud pro případ, že k tomu shledá podmínky, „*vysslovil, že oznámením Policejního prezidia ČR ze dne 6. 9. 2016 č. j. PPR-17448-12/ČJ-2016-990140, bylo zasaženo do stěžovatelova práva na informace zaručeného čl. 17 odst. 4 Listiny, a aby [...] zakázal vedlejšímu účastníkovi, aby v porušování práva pokračoval.*“

2. Z ústavní stížnosti, obsahu správního spisu vedeného Policejním prezidiem Policie České republiky (dále také jen „žalovaný“ nebo „povinný subjekt“) a soudních spisů vedených městským soudem a Nejvyšším správním soudem, které si Ústavní soud za účelem posouzení důvodnosti ústavní stížnosti vyžádal, se podávají následující skutečnosti.

3. Žalovaný obdržel dne 16. 6. 2016 od stěžovatele žádost o informace podanou podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), v níž požádal o seznam údajů o všech trestných činech evidovaných za posledních pět let předcházejících podání žádosti, a to v rozsahu: unikátní identifikátor trestného činu, čas spáchání trestného činu, čas přijetí oznámení o trestném činu, typ oznamovatele, typ trestného činu (například podle takticko-statistické klasifikace používané Policií České republiky), místo spáchání trestného činu (adresa, GPS souřadnice), způsobená škoda či jiný následek a informace o užití zbraně (a případně jaké).

4. Žalovaný vydal dle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodnutí o odmítnutí žádosti, neboť by bylo nutné požadované informace nově vytvořit, což je však činnost, na kterou dle § 2 odst. 4 cit. zákona dopadá výluka z informační povinnosti. Rozhodnutí o odmítnutí žádosti Ministerstvo vnitra jako nadřízený orgán svým rozhodnutím o odvolání stěžovatele zrušilo a vrátilo věc žalovanému k novému projednání.

5. Žalovaný poté shledal, že vyřízení žádosti bude spojeno s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací, a proto na základě § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím stanovil pomocí kvalifikovaného odhadu úhradu ve výši 25 827 649 Kč, kterou oznámil stěžovateli dne 6. 9. 2016 pod č. j. PPR-17448-12/ČJ-2016-990140 (toto oznámení je rovněž napadeno nyní posuzovanou ústavní stížností). V odůvodnění uvedl, že vyhledání každého jednotlivého údaje o každém evidovaném trestném činu a jeho oddělení od údajů, jejichž poskytnutí musí být stěžovateli s ohledem na ohrožení práv třetích osob či probíhající vyšetřování odepřeno, si vyžádá alespoň 30 sekund času, tj. celkem 4 minuty za všechny údaje u jednoho trestného činu, kterých je v předmětném období evidováno 1 543 485. To v konečném důsledku znamená celkovou dobu vyhledávání a shromažďování informací v délce 102 899 hodin, přičemž náklady na jednu hodinu mimořádně rozsáhlého vyhledávání činí dle sazebníku úhrad za poskytování informací Ministerstva vnitra 251 Kč. Proti stanovení úhrady se stěžovatel bránil stížností, ve které namítal, že výše úhrady není dostatečně odůvodněna, není zřejmé, jaké činnosti budou prováděny a proč si vyžádají 30 sekund paušálně u každého údaje, a že v případě strojového filtrování by byly náklady na vyhledání zlomkové. Rozhodnutím o stížnosti následně nadřízený orgán výši úhrady potvrdil.

6. Jelikož stěžovatel úhradu nezaplatil, žalovaný jeho žádost dne 6. 12. 2016 odložil. O této skutečnosti informoval stěžovatele dne 6. 12. 2016 sdělením č. j. PPR-17448-19/ČJ-2016-990140, které stěžovatel napadl správní žalobou u městského soudu.

7. Stěžovatel ve správní žalobě především namítal, že všechny požadované údaje (s výjimkou jednoho) může žalovaný relativně snadno strojově získat z Evidenčně statistického systému kriminality (ESSK) provozovaného Policií České republiky, což podle něj dokládá interní dokument pro policejního prezidenta ze dne 30. 8. 2016 č. j. PPR-17448-11/ČJ-2016-990140. Závěr žalovaného, že by poskytnutí některých informací vedlo k identifikaci osob zúčastněných na řízení či mohlo zmařit účel trestního řízení (což je důvod pro tvrzenou nezbytnost hodnocení všech údajů z hlediska možnosti je poskytnout), pokládá z důvodu absence bližšího odůvodnění za nepřezkoumatelné a rovněž za neopodstatněné. Požadavek na úhradu částky ve výši 25 827 649 Kč proto považuje za účelový s cílem zabránit mu v přístupu k požadovaným informacím.

8. Městský soud správní žalobu rozsudkem napadeným nyní posuzovanou ústavní stížností zamítl jako nedůvodnou. Zdůraznil, že stěžovatel požadoval sdělení osmi určitých údajů o každém z 1 543 485 trestných činů za období pěti let (celkem tedy 12 347 880 údajů), přičemž množina údajů obsažená v systému ESSK se neshoduje s množinou údajů požadovaných stěžovatelem. „*Byť je třeba přiznat, že první fáze, tj. vyhledání informací by více méně byla strojového charakteru a nevyžadovala by tedy zvýšené náklady, pak druhá fáze, která nelze od první fáze oddělit, tj. oddělení údajů, které nebylo možné žalobci poskytnout, naopak tento strojový postup s ohledem na znění a rozsah žalobcovy žádosti vylučuje, neboť je patrné, že nelze stanovit taková kritéria selekce, která by ve všech případech zaručovala, že zveřejněním některého požadovaného údaje nemůže dojít k ohrožení některých výše uvedených dalších zájmů. Proto se soud shoduje se žalovaným v tom, že takové posouzení může být provedeno pouze „ručně“, tj. jej mohou kvalifikovaně provést pouze ty policejní orgány, které se zabývají či zabývaly trestním řízením v jednotlivých věcech.*“ Městský soud považoval uvedený čas na vyhledání a kontrolu informací, zda lze tyto poskytnout, ohledně jednoho trestného činu, za „*naprosto přiměřený a dostačující*“ a odůvodnění samotného stanovení úhrady i rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti za odpovídající požadavkům dle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. K uvedenému internímu dokumentu městský soud poznamenal, že na citovaná slova o přístupnosti údajů z informačního systému ESSK navazuje stěžovatelem nezmiňovaná pasáž, podle níž nelze údaje z tohoto systému považovat za statistické údaje, jelikož se vztahují v konkrétním čase ke konkrétnímu místu - a v některých případech umožňují identifikovat osoby zúčastněné na trestním řízení. V dalších případech by pak již samo zveřejnění skutečnosti, že se policejní orgány určitými případy zabývají, mohlo zmařit účel trestního řízení. Městský soud rovněž konstatoval, že nelze pominout skutečnost, že povinný subjekt má co do volby žádosti určitou volnost danou zákonnými mantinely, jak s žádostí naloží. Pokud povinný subjekt tohoto svého správního uvážení využije, aniž by jej zneužil, a svůj postup odůvodní, nemá soud prostor pro změnu takové úvahy správního orgánu.

9. Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž uvedl, že pouhým formálním přepočítáním kalkulace dospěl městský soud k nespravedlivému rozhodnutí. Stanovená výše úplaty za poskytnutí informací totiž vytváří ekonomickou bariéru, která představuje omezení práva na přístup k informacím. Dále namítl, že byť ze spisů vyplývá možnost mu relativně snadno vyhovět, žalovaný se „*intenzivně zabýval pouze hledáním způsobu, jak žádost odmítnout v celém rozsahu, nikoliv jak jí alespoň zčásti vyhovět*“. Městský soud se spokojil s obecným konstatováním povinného subjektu, že určité údaje a jejich kombinace mohou vést ke ztotožnění poškozených či k ohrožení vyšetřování, aniž by se ale touto otázkou blíže zabýval. Opakovaně poukázal na interní dokument povinného subjektu o údajném snadném strojovém získání požadovaných údajů. V kasační stížnosti také poukázal na faktor plynutí času a namítal, že trestné činy, o nichž požaduje údaje, jsou už zpravidla promlčeny, pročež „*s postupujícím plynutím času převládá právo veřejnosti na informace o nich nad zájmem na nerušeném průběhu prověřování*“, které již mělo být skončeno.

10. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Předslal, že obsah a kvalita žaloby a kasační stížnosti do značné míry předurčuje rozsah přezkumné činnosti soudu, jakož i obsah jeho rozsudku. Konstatoval, že stěžovatel v žalobě nepožadoval řešení otázky, jaké údaje by mohly ohrozit vyšetřování či vést k identifikaci poškozených, a proto se s ní městský soud nevypořádal. Nejvyšší správní soud stěžovateli vytkl, že v žalobě nebrojil proti konkrétním krokům způsobu výpočtů nákladů úhrady a omezil se jen na obecné konstatování o účelovosti takového postupu žalovaného, které mu mělo v přístupu k požadovaným údajům zabránit. Na podporu tvrzené účelovosti postupu však stěžovatel ničeho neuvedl a nereagoval ani na argumentaci městského soudu, že s ohledem na pravidelné zveřejňování statistik o stavu a vývoji kriminality, nelze stanovení úhrady považovat za účelové. Výše požadované úhrady

se podle Nejvyššího správního soudu sice objektivně jeví jako vysoká, je však podložena racionální kalkulací a odpovídá jí také objemný rozsah požadovaných údajů.

11. Námitku stěžovatele o „*možném snadném*“ získání údajů z informačního systému, která vyplývá z interního dokumentu založeného ve správním spisu, shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou, neboť považuje za srozumitelnou a věcně správnou argumentaci městského soudu, že všechny požadované údaje by bylo nutné *ad hoc* hodnotit s ohledem na ohrožení práv třetích osob a rovněž, že povinný subjekt má co do volby vyřízení žádosti určitou volnost danou zákonnými mantinely, jak s žádostí naloží.

12. Nejvyšší správní soud přisvědčil městskému soudu, že postačovalo, když žalovaný ve svém rozhodnutí poukázal na obecné podmínky poskytování informací orgány činnými v trestním řízení o své činnosti vyplývající z § 8a odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Podle Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že „*vedení času a místa spáchání trestného činu a ve spojení s dalšími individualizujícími okolnostmi (např. zda byl trestný čin spáchán se zbraní) může vést – zejména v menších obcích či v místech s jinak velmi nízkou hladinou kriminality – k identifikaci konkrétních osob zúčastněných na řízení. Některé z nich navíc mohou být mladší osmnácti let. K tomu již není nutné uvádět kazuistické příklady (jak požaduje stěžovatel) či konkrétní „kombinace údajů“, které by ještě zřetelněji uvedený problém osvětlily.*“ Doplnil, že považuje za možné, ba velmi pravděpodobné, že z kombinace požadovaných údajů by byly některé osoby v případě některých konkrétních trestných činů určitelné a žalovaný by tak předával stěžovateli osobní údaje bez souhlasu subjektů údajů. Žalovaný tedy oprávněně a řádně vyčíslil náklady na postup, v němž by tyto údaje prověřil a ze zpřístupnění by je případ od případu vyloučil.

13. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani kasační námitce stěžovatele, že bylo chybou povinného subjektu (a následně i městského soudu, pokud s jeho postupem souhlasil), jestliže se „*nesnažil rozsah požadovaných položek údajů sám aktivně omezovat a vybrat tak, aby v souladu se zákonnými omezeními informace mohly být poskytnuty*“. Nejvyšší správní soud zde poukázal na to, že „*činnost povinného subjektu je vymezena rozsahem žádosti o poskytnutí informací a ten je obsahem žádosti v zásadě vázán (§ 4 a § 4a zákona o svobodném přístupu k informacím). Není jeho úlohou, aby za žadatele domýšlel, jaké informace – jiné, než výslovně požadované v žádosti, avšak v určité míře podobné těm požadovaným – lze poskytnout tak, aby určitý záměr žadatele byl splněn.*“ K námitce „*faktoru plynutí času*“ Nejvyšší správní soud poznamenal, že tato „*nemá ani v hrubých obrysech předobraz ve správní žalobě*“, pročež jde o námitku nepřipustnou podle § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

14. Nejvyšší správní soud své závěry podpořil rovněž svým dřívějším rozsudkem ze dne 31. 7. 2014, č. j. 5 As 76/2014 – 23, jehož závěry lze na řešenou věc analogicky použít: „*Je zřejmé, že přítomnost takových údajů nelze v žádném ze soudních rozhodnutí předem vyloučit, je tedy v každém případě třeba tato rozhodnutí důkladně projít (pročíst) a identifikovat tyto případné údaje, které poskytnuty být nemohou a které tedy mají být v poskytnutých kopiích anonymizovány, resp. znečitelněny. Tuto činnost, která může být v případech delších soudních rozhodnutí čítajících desítky stran značně časově náročná, tedy musí pracovníci povinného subjektu vykonat v každém případě, i tehdy, pokud nakonec po této kontrole požadovaných soudních rozhodnutí vyjde najevo, že žádné takové údaje, které by měly být znečitelněny, neobsahují.*“ Dle soudu je evidentní, že žalovaný by i v posuzovaném případě musel v obrovském množství údajů, které stěžovatel požadoval, nejprve vyhledat ty, které ze zákona poskytnout nemůže, a teprve poté by mohl informace v určité podobě předat stěžovateli. Má za to, že popsaná vyhledávací fáze by musela proběhnout tak jako tak a byla by spojena s nepřiměřenou zátěží pro žalovaného. Ten proto postupoval racionálně, jestliže vypočetl, jaké náklady by mu tato vyhledávací činnost přinesla, a předešpsal jejich úhradu stěžovateli.

15. Závěrem kasační soud uvedl, že nezpochybňuje veřejný zájem na poskytování informací o trestné činnosti. Stěžovatel však opomíjí, že žalovaný mu neodmítl poskytnout požadované informace, pouze mu osvětlil, že před jejich poskytnutím je musí odpovědné osoby vyhledat, utřídit a prověřit, což by pro žalovaného znamenalo nadměrnou časovou zátěž, která se vymyká jeho běžné agendě, respektive není součástí jeho obvyklé agendy související s poskytováním informací veřejnosti. Proto bylo namístě, aby žalovaný požadoval za splnění tohoto úkolu úhradu nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací. V tomto směru soud uzavřel, že primárním úkolem Policie ČR je chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí právními předpisy (srovnej § 2 věta druhá zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky).

## II. Argumentace stěžovatele

16. Stěžovatel namítá porušení svého práva na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny a práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Tvrdí, že může-li povinný subjekt „*volit mezi vícero rovnocennými možnostmi vyřízení žádosti o informace, ústavně konformní je takový postup, který umožní informace – alespoň zčásti – poskytnout*“; jen takový postup je v souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny. Povinný subjekt tak nemůže volit, zda informaci poskytne částečně, anebo vůbec. S odkazem na § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím připomíná, že nelze-li některou informaci poskytnout, je třeba ji vyloučit, avšak ostatní informace by měly být poskytnuty.

17. Požadavek žalovaného na úhradu nákladů za poskytnutí informace ve stanovené výši, byť by byl „*aritmeticky správně vypočítán*“, však podle stěžovatele představuje zásadní ekonomickou bariéru a v tomto smyslu je „*v rozporu s principy právního státu, neboť se rovná odepření základního práva na informace*“. Soudy pochybily, když nerozpoznaly excesivnost tohoto požadavku, odporujícího ústavnímu pořádku. Zásah do základního práva na informace spočívá v postupu žalovaného, který namísto částečného poskytnutí informací paušálně informace v celém rozsahu (včetně těch snadno dostupných) stanovením nepřiměřeně vysoké úhrady odepřel. Stěžovatel nesouhlasí s názorem kasačního soudu a je přesvědčen, že žalovaný měl v souladu s § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím rozsah požadovaných položek sám aktivně omezovat a vybrat tak, aby mu v souladu se zákonnými omezeními informace mohly být alespoň částečně poskytnuty.

18. Stěžovatel zpochybňuje rovněž tvrzenou možnost identifikace obětí trestných činů a namítá, že pokud by mu byly poskytnuty informace právě jen v rozsahu, ve kterém jsou evidovány v informačním systému (místo činu označené jen služebním obvodem), bylo by současně vyloučeno riziko identifikace třetích osob.

19. Zásah do práva na spravedlivý proces pak stěžovatel shledává v postupu správních orgánů i soudů, které neprovedly posouzení dvou proti sobě stojících práv – práva obětí na ochranu soukromí a práva stěžovatele na informace. Závěrem dodává, že i Policie ČR je povinna skládat účty a vysvětlovat, proč se jí například nedaří eliminovat určité druhy trestné činnosti v konkrétní lokalitě apod. Stěžovatel přitom ve veřejné diskusi k těmto otázkám spatřuje naplňování práva obětí trestné činnosti na účinné vyšetřování. Takovou diskusi však nelze vést bez podrobných podkladů, které má povinný subjekt k dispozici. Absenci této úvahy stěžovatel vytýká rovněž Nejvyššímu správnímu soudu.

## III. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatele

20. Ústavní soud vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

21. Nejvyšší správní soud považuje ústavní stížnost za nedůvodnou. Zdůraznil, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou, pročež obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčila rozhodnutí ve věci. Argumentace stěžovatele proti závěrům městského soudu byla velmi stručná a obecná; stěžovatel v ní blíže nerozvinul ani námitku o porušení svých ústavně zaručených práv. Nejvyšší správní soud tak nemohl rozsudek městského soudu přezkoumávat podrobněji, než jak meze tohoto přezkumu vymezil sám stěžovatel uplatněnými kasačními důvody, které byly odpovídajícím způsobem vypořádány v napadeném rozhodnutí. V té souvislosti Nejvyšší správní soud uvedl, že *„by stěžovatel neměl dohánět svoji argumentační nedostatečnost v řízení před správními soudy tím, že v ústavní stížnosti předloží nové důvody (resp. tyto důvody značně rozhojní), pro něž shledává [...] rozhodnutí správních soudů nezákonnými, případně neústavními.“* Nejvyšší správní soud si je vědom, že ve sporu jde o střet práva na informace s právem na soukromí osob zúčastněných na trestním řízení a zájmem na řádném prošetření trestné činnosti, přitom on sám se přiklonil k druhému, což v napadeném rozsudku odůvodnil. Poukázal, že stěžovatel ani v ústavní stížnosti nereaguje na argumentaci Nejvyššího správního soudu judikaturou Soudního dvora Evropské unie vztahující se k ochraně osobních údajů a nijak nepolemizuje ani s dalšími argumenty a citovanými rozhodnutími. Zpřístupněním stěžovatelem požadovaných údajů bez jejich individuálního prověření, za které vyčíslil žalovaný úhradu nákladů, by proto mohlo dojít k zásahu do soukromého života poškozených.

22. Městský soud ve svém vyjádření pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

23. Policejní prezidium uvedlo, že bylo vázáno obsahem žádosti stěžovatele, a proto bylo povinno požadované informace buď poskytnout, nebo jejich poskytnutí ze zákonných důvodů odmítnout. Povinností povinného subjektu je vyhledat v množině informací ty, jež mohou být zveřejněny, a oddělit je od těch, které ze zákonných důvodů být zveřejněny nemohou. Poskytnutí některých z nich, ať už jednotlivě či v jejich vzájemné souvislosti, by mohlo vést k identifikaci osob zúčastněných na trestním řízení, a tudíž zapříčinit ohrožení či poškození jejich práv nebo zmaření samotného účelu trestního řízení. Vzhledem k mimořádnému rozsahu požadovaných informací je zřejmé, že vyřízení předmětné žádosti o informace nelze považovat za nezatěžující součást obvyklé agendy. Policejní orgány by musely v souvislosti s vyřizováním této žádosti na delší dobu přerušit či odložit plnění svých úkolů spočívajících v odhalování trestné činnosti a usvědčování jejich pachatelů. Žalovaný dále uvedl, že *„s ohledem na nekonečnou variabilitu okolností jednotlivých případů trestné činnosti a s ohledem na rozdílný stav a vývoj trestního řízení v těchto případech nebylo možné definovat všechny myslitelné kombinace údajů, jejichž zveřejnění by mohlo mít výše charakterizované nežádoucí důsledky, a z tohoto důvodu nešlo nezbytnou selekci těchto údajů provést strojově“*. Stěžovatelovo tvrzení, že nevěděl, které z požadovaných informací Policie České republiky má a které nemá, neboť to nevyplývalo z obsahu spisu, a že se to dozvěděl až v průběhu řízení před soudem, je prý nepravdivé. Žalovaný zdůraznil, že *„neodpíral a neodpírá veřejnosti právo na informace o kriminalitě na území státu, naopak sám soustavně zveřejňoval a zveřejňuje tyto údaje v rozsahu, který v jednotlivých případech nepředstavuje riziko ohrožení či poškození práv osob zúčastněných na trestním řízení ani riziko ohrožení či zmaření účelu trestního řízení. Pokud se stěžovatel domáhá dalších údajů nad tento rozsah, povinnému subjektu nezbyvá, než požadované údaje posoudit a v kontextu s již zveřejněnými údaji zjistit, zda jejich zveřejnění je způsobilé ohrozit či poškodit práva osob zúčastněných na trestním řízení nebo ohrozit či zmařit účel trestního řízení či nikoliv. Žalovaný trvá na názoru, že zveřejnění informací o každém jednotlivém evidovaném trestném činu v žadatelem požadované podobě, tj. včetně adresy nebo GPS souřadnic místa trestného činu, je v jednotlivých případech způsobilé ohrozit*

či poškodit práva nejen obětí trestného činu, ale i práva dalších osob na trestním řízení zúčastněných.

24. Ústavní soud zaslal stěžovateli výše uvedená vyjádření účastníků řízení na vědomí a k případné replice. Stěžovatel v replice uvedl, že polemika vedená s účastníky řízení by v návaznosti na jejich vyjádření nemohla přinést cokoliv nového. Považuje však za nutné Ústavní soud upozornit na to, že Policie České republiky přistoupila dne 1. 12. 2020 ke zveřejnění velké části požadovaných informací v „mapě kriminality“ dostupné na jejich webových stránkách. To také dokazuje, že se správní soudy spokojily pouze s tvrzením povinného subjektu, aniž si samy zjišťovaly skutečný stav věci.

25. Dne 12. 1. 2021 bylo Ústavnímu soudu z datové schránky právního zástupce stěžovatele doručeno podání označené jako „*stanovisko doc. Mgr. Libora Duška, Ph.D. k projednávané věci (amicus curiae brief)*“. Jeho úvodem doc. Dušek uvádí, že „*stanovisko obsahuje nové informace podstatné pro posouzení stížnosti, které v době řízení u Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu nebyly stěžovateli ani příslušným soudům známy.*“ Touto informací má být, že již v roce 2014 doc. Dušek jako vědecký pracovník požádal Policejní prezidium „*o seznam všech trestných činů za delší časové období (1996-2013) a s podstatně větším rozsahem údajů, než v roce 2016 žádal stěžovatel. Policejní prezidium údaje v plném rozsahu poskytlo, a to bezplatně.*“ Rozsah poskytnutých údajů byl užší pouze v údajích o místě spáchání trestného činu (nebyla poskytnuta GPS souřadnice, ale pouze identifikace obvodního oddělení Policie ČR) a v údajích o čase oznámení trestného činu (byl poskytnut datum zahájení trestního řízení). Podle doc. Duška proto mohlo Policejní prezidium stěžovateli nabídnout tyto údaje a ponechat na něm, zda by je pro své potřeby shledal postačujícími.

#### IV. Splnění podmínek řízení před Ústavním soudem

26. Ústavní soud posuzoval splnění procesních podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v nichž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je rovněž právně zastoupen advokátem podle § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svých práv.

#### V. Změna soudce zpravodaje

27. Ústavní stížnost byla dle rozvrhu práce přidělena soudci Radovanu Suchánkovi jako soudci zpravodaji. Jeho návrh na rozhodnutí však při posouzení věci dne 25. 5. 2021 nebyl přijat. Proto byl předsedou senátu postupem podle ustanovení § 55 zákona o Ústavním soudu jako nový soudce zpravodaj určen soudce Vojtěch Šimíček.

#### VI. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

##### VI.1. Obecná východiska

28. Dle čl. 17 Listiny platí, že „*Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny*“ (odst. 1). „*Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu*“ (odst. 2). „*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*“

(odst. 4). "Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti" (odst. 5).

29. Ústavní soud již dříve uvedl, že „svoboda projevu - včetně v ní dle čl. 10 odst. 1 Úmluvy obsažená svoboda přijímat informace - představuje jeden z nejdůležitějších základů demokratické společnosti; jsou proto její záruky zvláště důležité. Nelze nevidět, že právo na informace jako sběr informací je zásadním přípravným krokem (mj.) v první řadě v novinářské činnosti a je inherentní, chráněnou částí svobody tisku. Fungování tisku zahrnuje vytváření fóra pro veřejnou diskusi. Realizace této funkce však není omezena jen na média a na profesionální žurnalisty. V tom kterém případě vytváří prostor pro veřejnou diskusi kupř. ve vztahu k nevládním organizacím, ale i k jednotlivcům. Účel dané činnosti, tj. sbírat informace, lze tudíž považovat za jeden ze zásadních prvků informované společnosti. Důležitou roli hraje občanská společnost v diskusi o veřejných otázkách. [...] Jejich cílem může být takové informace sdělit veřejnosti, a tím přispět k veřejné diskusi, jež v demokratickém právním státě nejen legitimní, nýbrž i nezbytná. [...] Překážky vytvořené za účelem zabránit přístupu k informacím veřejného zájmu mohou odradit i ty, kdo pracují v médiích a obdobných oblastech od jejich vyhledávání. V důsledku toho by nebyli schopni nadále plnit svou roli veřejné kontroly a jejich schopnost poskytovat přesné a spolehlivé informace by byla nepříznivě ovlivněna. Řečeno poněkud konkrétněji, například ve vztahu k trestnímu řízení, Výbor ministrů Rady Evropy přijal doporučení Rec(2003)13, o poskytování informací vztahujících se k trestnímu řízení prostřednictvím médií, ve kterém správně připomíná, že s ohledem na právo veřejnosti přijímat informace mají média právo veřejnost informovat, a zdůrazňuje význam reportáží o trestních řízeních, které média připravují za účelem informování veřejnosti, a umožnění veřejnosti realizovat její právo na dohled nad fungováním trestního soudnictví. Ostatně v příloze k doporučení je uvedeno mj. právo veřejnosti přijímat informace o činnosti orgánů činných v trestním řízení prostřednictvím médií, které v sobě zahrnuje právo novinářů na svobodné podávání zpráv o fungování trestního soudnictví. Není důvodu se nedomnívat, že lze tyto argumenty *mutatis mutandis* vztáhnout nejen na tisk, ale i na možnost přístupu občanské společnosti k informacím veřejného zájmu“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10; veškerá judikatura zdejšího soudu je dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

### **VI.2. Požadavek úhrady za „mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací“**

30. Předmětem nyní rozhodované věci bylo v první řadě posouzení toho, zda stanovením úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání bylo omezeno základní právo stěžovatele na informace, resp. zda povinným subjektem požadovaná výše úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací a následné odložení žádosti stěžovatele, bylo zákonné, či nikoliv. Posouzení této otázky je přitom úlohou správních soudů, do jejichž činnosti může Ústavní soud zasáhnout jen tehdy, poruší-li některé z ústavně zaručených práv stěžovatele. Ústavní soud tedy není povolán k další následné kontrole zákonnosti postupu správních soudů, nýbrž k hodnocení toho, zda tyto soudy svými rozhodnutími nezasáhnou do ústavních práv účastníků řízení.

31. Ačkoliv je poskytování informací zásadně bezplatné, jsou povinné subjekty v některých případech oprávněny požadovat úhradu skutečných nákladů vynaložených na poskytnutí informací a rovněž úhradu spojenou s *mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací* (§ 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Podmínkou, kterou musí pod sankcí ztráty nároku na úhradu povinný subjekt splnit, je písemné oznámení o stanovené úhradě žadateli (odst. 3 právě citovaného zákonného ustanovení), a to ve lhůtě stanovené pro vyřízení žádosti (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16). Oznámení musí mimo jiné obsahovat výši stanovené úhrady a odůvodnění, na základě jakých skutečností a jakým



způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena. Nesplní-li povinný subjekt vůči žadateli včasnou oznamovací povinnost, ztrácí na úhradu nákladů nárok (odst. 4). Poskytnutí informace je následně podmíněno právě zaplacením požadované úhrady. Proti takovému postupu povinného subjektu může žadatel podat stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím, o které rozhodne nadřízený orgán. Podmínkou oprávněnosti stanovení úhrady je rovněž vydání sazebníku úhrad a jeho zveřejnění.

32. Jde-li o obranu žadatelů proti stanovení úhrady, dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008–90 (veškerá judikatura tohoto soudu je dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) k závěru, že „výzva k zaplacení úhrady za poskytnutí informace, včetně sdělení výše této úhrady (§ 17 odst. 3 informačního zákona), ani rozhodnutí o stížnosti žadatele proti takové výzvě (§ 16a odst. 7 téhož zákona) nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. je však rozhodnutí, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil (§ 17 odst. 5 informačního zákona); protože důvodem odložení žádosti je v takovém případě nezaplacení požadované úhrady, přezkoumává věcně správní soud také otázku oprávněnosti tohoto požadavku a v rámci toho také výši požadované částky“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2020, č. j. 2 As 183/2019–23).

33. Právě oprávněnost stanovené úhrady a výše požadované částky byla nyní předmětem řízení před správními soudy. Tak jako jiné aspekty poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, i otázky úhrady nákladů jsou rozvíjeny v četné judikatuře, a to zejména Nejvyššího správního soudu. Již v minulosti vymezily správní soudy pro stanovení úhrady pravidla, která svým způsobem „odrazují“ povinné subjekty od nadužívání či zneužívání možnosti poskytování informací zpoplatnit, což je zárukou, že i tato forma omezení přístupu k informacím bude uplatňována restriktivně. Na povinné subjekty jsou tak kladeny poměrně vysoké nároky na odůvodnění stanovení úhrady, včetně důkladného a věrohodného popisu jednotlivých úkonů, které s poskytnutím informací či jejich vyhledáváním souvisí. Z hlediska požadavků čl. 4 odst. 4 Listiny by proto mělo být dbáno na přezkoumatelnost odůvodnění stanovení úhrady za poskytnutí informací nejen co do její výše, ale i účelnosti a racionality.

34. Zatímco prokázání *skutečných nákladů*, vynaložených na poskytnutí informací (jako je pořízení kopií dokumentů, poštovné a podobně), je poměrně snadné, daleko obtížnější se v praxi může jevit stanovení úhrady za *mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací*. „Pojem ‚mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací‘ je neurčitým právním pojmem. V tomto ohledu je na správním orgánu jako povinném subjektu, aby v kontextu konkrétních skutkových okolností posoudil, zda skutkový stav lze podřadit pod obsah neurčitého právního pojmu či nikoli, a to v souladu s účelem § 17 informačního zákona. Správní soud poté musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout, a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 6 As 326/2016-32).

35. Povinný subjekt je proto povinen zvážit, zda jsou po něm požadovány informace rozsáhlé nejen co do jejich množství (neboť to ještě není samo o sobě důvodem k mimořádně rozsáhlému vyhledávání), ale zejména, zda úsilí vynaložené k jejich získání z jemu dostupných zdrojů lze považovat za vymykající se běžnému standardu jeho činnosti. Za rozhodující kritérium je přitom obecně považován faktor času, který je pro vyhledání informací pověřenými zaměstnanci potřebný, zejména „jestliže shromáždění informací bude pro daný subjekt představovat v jeho konkrétních podmínkách časově náročnou činnost, která se objektivně vzato vymyká běžnému poskytování informací tímto povinným subjektem, tedy jestliže

vyhledávání informací již v daném případě nelze s ohledem na pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti považovat za běžnou, povinný subjekt nijak nezatěžující součást obvyklé agendy“ (srov. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2016. Praha: C. H. Beck, str. 1020). Naopak za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací nelze považovat vyhledání sice velkého množství údajů, avšak bez jakékoliv časové zátěže pověřených zaměstnanců. Na druhou stranu je možné pod „mimořádně rozsáhlé vyhledávání“ podřadit nejen písemné zpracování vyhledaných informací, ale i čas strávený vyhledáváním těch informací, které musí být z poskytnutí vyloučeny. V praxi se jedná převážně o čas potřebný k anonymizaci osobních údajů dotčených osob. I tyto náklady pak mohou být součástí stanovené úhrady.

36. Dospěje-li proto povinný subjekt k názoru, že bude nutné takové rozsáhlé vyhledávání provést, přikročí buď k samotnému vyhledání a zpracování informace, anebo - umožňuje-li to povaha vyhledávaných informací - využije tzv. kvalifikovaného odhadu, tedy vyhledání pouze z jakéhosi reprezentativního vzorku vybraných podkladů (např. 5 spisů z 500, 10 dokumentů z 250, apod.). V něm budou požadované informace dohledány a event. i zpracovány do podoby, v jaké je možné je poskytnout. Ústavní soud již v minulosti takový postup povinných subjektů aproboval, když konstatoval, že „zákon totiž nijak nevylučuje, že žádaná úhrada bude stanovena kvalifikovaným odhadem, např. vyhledáním části žádaných informací a odhadem potřebného času a nákladů na dokončení vyhledání (i důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. novelizujícímu § 17 zákona č. 106/1999 Sb. opakovaně hovoří o "předpokládané výši úhrady"). Stanovení úhrady kvalifikovaným odhadem jako podmínky pro poskytnutí informace nijak nekoliduje se zárukou přístupu k informacím, resp. s požadavkem na vymezení podmínek a provedení zákonem podle čl. 17 odst. 5 věty druhé Listiny, protože tím nejsou dotčeny podstata a smysl tohoto práva (čl. 4 odst. 4 Listiny)“ (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16).

37. Základem pro kvalifikovaný odhad je však vždy reálná skutečnost, tedy skutečný čas vynaložený na popsané činnosti, který dalším přepočtem na jednotky a následným převodem na celý rozsah podkladů může posloužit jako akceptovatelný kvalifikovaný odhad. Aby bylo i takto stanovené vyúčtování úhrady věrohodné a zejména přezkoumatelné, je nezbytné postup povinného subjektu náležitě popsat a doložit například formou úředního záznamu z mimořádně rozsáhlého vyhledávání do spisu (obdobně viz FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2016. Praha: C. H. Beck, str. 1022). Jeho obsahem by měl být dle povahy vyhledávaných informací například postup při vyhledávání, proč byl zvolen právě popisovaný způsob vyhledávání, jaký vzorek podkladů byl použit a jak byl určen, zda bylo využito informačního systému či listinných podkladů, jaké úkony musely být vykonány a jak dlouho trvaly; je-li do úhrady započítána i doba na písemné zpracování, je vhodné přiložit již i zpracovaný soubor informací, který je v případě potřeby možné vyloučit z nahlížení. Označena by měla být rovněž osoba, která vyhledávání prováděla. Ze samotného odůvodnění stanovení úhrady by pak mělo vyplynout, jaké jednotlivé úkony je pro vyhledání informace nutné provést a kolik času na vyhledávání informace bude potřeba, a to v takovém rozsahu, aby bylo přezkoumatelné co do důvodnosti, účelnosti a přiměřenosti vyčíslení úhrady.

38. I v nyní rozhodované věci přistoupil povinný subjekt ke stanovení úhrady právě pomocí kvalifikovaného odhadu, a to zejména s ohledem na okolnost, že se stěžovatel po povinném subjektu domáhal poskytnutí osmi typů údajů o každém z 1 543 485 trestných činů spáchaných v určitém časovém období; celkově šlo tedy o více než 12 milionů údajů. Povinný subjekt naznal, že bude zapotřebí vyhledat každý ze stěžovatelem požadovaných údajů o každém evidovaném trestném činu a bude nutné u každého z nich zvážit, zda jeho poskytnutím nemohou být ohrožena práva třetích osob či zmařen účel vyšetřování. Čas, který bude k těmto úkonům

zapotřebí a rovněž čas potřebný k oddělení údajů, které stěžovateli poskytnuty být nemohou, již naplňují kritéria mimořádně rozsáhlého vyhledávání, a proto stěžovateli dne 6. 9. 2016 oznámil stanovení úhrady ve výši 25 827 649 Kč.

39. Je třeba uvést, že se správní soudy nemusely zabývat otázkou, zda by měl povinný subjekt požadované informace mít ve svém vnitřním informačním systému evidovány či zda se to míjí s jeho potřebami ve vztahu k výkonu jeho působnosti – až v takovém případě by totiž byla úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, pro jejichž získání by nebylo možné využít stávajících informačních systémů, důvodná. Jak uvedl ve svém rozsudku Nejvyšší správní soud ze dne 14. 11. 2019, sp. zn. 8 As 244/2018, teprve v případě „*neumožňuje-li vnitřní informační systém povinného subjektu vyhledat na základě konkrétního kritéria požadované informace (rozhodnutí) [...] je vyhledávání takových informací (rozhodnutí) v jednotlivých spisech povinného subjektu mimořádně rozsáhlým ve smyslu § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.*“

40. Dostupnost většiny požadovaných informací vyplývá jak z obsahu správního spisu, tak i ze správních a následně i soudních rozhodnutí. Například v rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti ze dne 7. 7. 2016 č. j. PPR-17448-5/ČJ-2016-990140, které bylo později nadřízeným orgánem zrušeno, se podává, že „*Policie České republiky provozuje evidenčně statistický systém kriminality [...] Uvedený informační systém obsahuje všechny žadatelem požadované údaje o každém evidovaném případě trestného činu s výjimkou údaje o času přijetí oznámení.*“ V interní informaci pro policejního prezidenta ze dne 30. 8. 2016 č. j. PPR-17448-11/ČJ-2016-990140 její zpracovatel uvedl, že „*všechny žadatelem vymáhané údaje (s výjimkou jednoho) lze relativně snadno strojově získat z informačního systému ESSK provozovaného Policií České republiky.*“

41. Zpracovatel však dále doplnil, že tyto informace mají vazbu na určité místo a konkrétní čas, a tak by v některých případech mohlo dojít k identifikaci osoby zúčastněné na trestním řízení anebo ke zmaření účelu trestního řízení. V tomto dokumentu pak rovněž zaznělo, že zveřejnitelnost jednotlivých údajů ke každému evidovanému případu je nutno posuzovat v kontextu s ostatními údaji a dalšími okolnosti každého případu, a proto selekci údajů není možné provést strojově. Tentýž zpracovatel dále, aniž by rozvedl či doložil, z jakých skutečností vychází, uvedl: „*Pokud bychom odhadli dobu minimálně nutnou k vyhledání všech osmi žadatelem vymáhaných údajů ke každému z evidovaných případů trestných činů a posouzení jejich zveřejnitelnosti na 4 minuty k jednomu případu (30 sekund k jednomu údaji), celkový čas minimálně potřebný k takovému mimořádně rozsáhlému vyhledání [...] by představoval [...] 102 899 hodin.*“

42. Tento časový odhad včetně z něj odvozeného výpočtu nákladů následně převzal do oznámení o stanovení úhrady ze dne 6. 9. 2016, č. j. PPR-17448-12/ČJ-2016-990140, povinný subjekt, když uvedl, že znovu posoudil žádost o informace a kvalifikovaným odhadem dospěl k závěru, že vyhledání každého jednotlivého požadovaného údaje o každém jednotlivém evidovaném trestném činu a jeho oddělení od údajů, jejichž poskytnutí žadateli musí být v souladu se zákonem odepřeno, si vyžádá minimálně 30 sekund času, což činí celkově 10 899 hodin. Při sazbě stanovené za každou celou hodinu v sazebníku úhrad za poskytování informací Ministerstva vnitra ve výši 251 Kč tak stanovil úhradu na 25 827 649 Kč.

43. Z uvedeného tak podle přesvědčení Ústavního soudu vyplývá, že kvalifikovaný odhad potřebného času, provedený povinným subjektem, nemá žádný reálný základ a k jeho stanovení došlo patrně pouze „pro ilustraci“ zpracovatelem interního materiálu. Ve správním spisu totiž není založen např. úřední záznam z provedeného vyhledávání a ani jiným způsobem není doloženo, které údaje byly vyhledány – zda z elektronického informačního systému, či z listinných spisů, zda skutečně musely a byly prověřovány všechny typy informací, jakým

způsobem a kolik času k tomu bylo potřeba. Tento nedostatek nezhojil později ani nadřízený orgán, když rozhodoval o stížnosti, kterou stěžovatel stanovení úhrady napadl.

44. Z judikatury Nejvyššího správního soudu se přitom podává, že „byť výzva k zaplacení úhrady za poskytnutí informace ani rozhodnutí o stížnosti proti takové výzvě nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., tvoří tyto správní akty z procesního hlediska jeden navzájem se doplňující celek; nepřezkoumatelnost odůvodnění výše požadované úhrady je proto třeba posuzovat v jejich vzájemné souvislosti“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního ze dne 10. 6. 2020, sp. zn. 2 As 183/2019–23). Z obou těchto správních aktů by tedy mělo vyplynout, na základě jakých skutečností byla výše úhrady vyčíslena, a i když v odůvodnění rozhodnutí o stížnosti zaznělo, že „jde o čas potřebný k vyhledání jednoho údaje k jednomu trestnému činu ať už z analogových nebo elektronických spisů, jejichž rozsah se pohybuje od spisů s pouhými několika listy po spisy čítající několik set tisíc stran [...] nelze se omezit na projití stávajících elektronických systémů“, ani toto vyjádření nelze považovat za doplnění podkladových materiálů tak, aby bylo možné oprávněnost stanovení úhrady přezkoumat.

45. Největší pochybnosti přitom vyvolává rozsah zpoplatněných informací. Ačkoliv v odůvodnění rozhodnutí, vyjádřeních správních orgánů i soudů opakovaně zaznělo, že selekci údajů není možné provést strojově, že veškeré požadované informace je nutné individuálně podrobit zkoumání v kontextu s ostatními údaji a dalšími okolnosti každého případu a až následně je možné je oddělit od údajů, jejichž poskytnutí žadateli musí být v souladu se zákonem odepřeno, tyto závěry nemají žádnou oporu ve spisech a nelze z nich dovodit opodstatněnost stanovené úhrady. Pokud pak správní soudy takový postup povinného subjektu i přes naznačené deficity a citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu aprobovaly, dopustily se ve svých důsledcích porušení základního práva stěžovatele podle čl. 17 Listiny, jelikož popsané pochybení žalovaného nenapravily (čl. 4 Ústavy).

46. K tomuto závěru Ústavní soud dále dodává, že správní orgány zvolily neodůvodněně zřejmě ten nejkomplicovanější možný způsob, jak se s žádostí vypořádat a jejich postup při stanovení úhrady proto shledává nejen nepřezkoumatelným, ale rovněž značně iracionálním.

47. Z vyjádření samotného povinného subjektu je totiž zřejmé, že disponuje informačním systémem, ze kterého lze jednoduchým postupem získat sestavu 7 z 8 požadovaných údajů. S výjimkou času přijetí oznámení o trestném činu se jedná o unikátní identifikátor trestného činu, čas spáchání trestného činu, typ oznamovatele, typ trestného činu (například podle takticko-statistické klasifikace používané Policií ČR), způsobená škoda či jiný následek, informace o užití zbraně a rovněž místo spáchání trestného činu (avšak vymezené dle obvodu). Ústavní soud považuje za zjevné, že některé z takto snadno a rychle dohledatelných typů požadovaných údajů nemají minimálně samy o sobě žádný potenciál mařit účinné vyšetřování či ohrozit práva třetích osob. U těchto údajů a později i u vzájemné kombinace jednotlivých typů tak postačí poměrně jednoduchá a rychlá úvaha, zda je jejich poskytnutím možné zasáhnout do jiného konkurujícího ústavně garantovaného základního práva či veřejného zájmu. Toto je však běžný úkon povinného subjektu, který nelze považovat za součást mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací. Pokud by proto povinný subjekt pracoval postupně s jednotlivými typy informací, došlo by k velice rychlému a snadnému oddělení informací, resp. skupin informací, které mohl bez dalšího stěžovateli poskytnout.

48. Například u poskytnutí unikátního identifikátoru trestného činu je toto označení v informačních systémech součástí základního zobrazení evidovaných údajů a je tedy jednoduše dostupné i bez vynaloženého nadstandardního úsilí povinného subjektu. Přesto byla za poskytnutí tohoto údaje stěžovateli stanovena úhrada. Správní orgány a později i soudy totiž dospěly k závěru, že je nezbytné zabývat se zvlášť každým jedním z celkového počtu 1 543 485 číselných označení, přičemž povinnému subjektu bude u každého z nich trvat 30 sekund, než

posoudí, zda by poskytnutím právě tohoto jednoho číselného označení nemohlo dojít k identifikaci třetích osob či ke zmaření vyšetřování. Povinný subjekt by tedy k prověření jen této skupiny údajů potřeboval přibližně 12 862 hodin a stěžovatel by měl pouze za tuto informaci zaplatit 3 228 456 Kč.

49. Stejný postup bylo možné využít i u další skupiny informací snadno vygenerovatelných v informačním systému; například u typu oznamovatele trestného činu. I v tomto případě by postačovala jednoduchá úvaha o tom, zda je důvod je jak samy o sobě, tak v kombinaci s předchozím údajem (identifikátorem trestného činu), chránit. Ústavní soud je přesvědčen, že nikoliv - na rozdíl od povinného subjektu, který považoval za nezbytné i u každého z 1 543 485 údajů o typu oznamovatele 30 sekund zkoumat, zda je možné jej poskytnout a i za tento typ údajů měl stěžovatel zaplatit dalších 3 228 456 Kč.

50. Popsaným způsobem měl povinný subjekt postupně oddělit informace, jejichž neposkytnutí či zpoplatnění zákon – pro jejich snadnou dostupnost a absenci důvodu pro neposkytnutí – nepředpokládá a tyto měl stěžovateli bez dalšího poskytnout. Z výše popsaného je však zjevné, že povinný subjekt paušálně bránil stěžovateli v přístupu ke všem požadovaným informacím, aniž k tomu minimálně u některých z uvedených typů měl jakýkoliv racionální důvod. Pomocí další úvahy, a to i ve spolupráci se stěžovatelem a dle jeho preferencí, přitom povinný subjekt mohl sestavit optimální „bezpečnou“ kombinaci údajů, které měl bez dalšího omezení stěžovateli poskytnout.

51. Povinný subjekt mohl samozřejmě přikročit k vyčlenění informací i jiným způsobem. Pokud již v rozhodnutí o odmítnutí žádosti ze dne 7. 7. 2016 č. j. PPR-17448-5/ČJ-2016-990140 připustil, že „u některých druhů trestných činů (například krádež věci, kterou má jiný na sobě nebo při sobě) by zřejmě bylo možno ve většině případů bez ohledu na stav trestního řízení zařadit do žadatelem vymezeného souboru všechny požadované údaje, aniž by hrozil některý z výše uvedených negativních důsledků poskytnutí, tj. zveřejnění této informace“, pak měl s touto možností dále pracovat a využít ji k alespoň částečnému vyhovění žádosti.

52. Jiným kritériem pro vyhledání informací může být fáze řízení. Pravděpodobně by nemohlo dojít k ohrožení účelu vyšetřování u věci již skončených, u kterých by pak stačilo buď zcela oddělit údaj o místě spáchání trestného činu (a s tímto údajem pak pracovat zvlášť), event. uvést pouze obvod příslušného oddělení, ve kterém byl spáchán. Je tak nepochybné, že bylo možné několika různými způsoby vymezit poměrně značnou část informací, které mohly být stěžovateli bez dalšího poskytnuty, a z toho důvodu nebyl požadavek jejich zpoplatnění povinným subjektem opodstatněný.

53. Ústavní soud se tak neztotožňuje s názorem, že je nutné posuzovat každý jednotlivý údaj, navíc v kontextu těch ostatních, a ani se závěrem kasačního soudu, že „žalovaný by musel v obrovském množství údajů, které stěžovatel požadoval, nejprve vyhledat ty, které ze zákona poskytnout nemůže, a teprve poté by mohl informace v určité podobě předat stěžovateli. [...] popsaná vyhledávací fáze by musela proběhnout tak jako tak a byla by spojena s nepřiměřenou zátěží pro žalovaného. Ten proto postupoval racionálně, jestliže vypočetl, jaké náklady by mu tato vyhledávací činnost přinesla, a předepsal jejich úhradu stěžovateli.“ Není příhodný ani odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 5 As 76/2014–23, neboť v dané věci se jednalo o vyhledávání údajů, které bylo nutné anonymizovat, v textech požadovaných rozhodnutí. V těchto případech je totiž skutečně nezbytné prověřit téměř celý obsah rozhodnutí, neboť informace zde jsou neoddělitelně spojeny (snad jen s výjimkou poučení, ve kterém údaje, které by měly být anonymizovány, obsaženy nebudou). V nyní rozhodované věci však bylo možné výše popsaným způsobem oddělit právě a jen ty údaje, které fakticky prověřovány být nemusely, a které mohly být bez dalšího poskytnuty, od těch, které hypoteticky mohly ve spojení s ostatními být způsobitelné zasáhnout do jiných chráněných zájmů.

Setrvání na tvrzení o jejich neoddělitelnosti však ve svém výsledku způsobilo, že stěžovateli nebylo ani částečně vyhověno.

54. Ústavní soud je přesvědčen, že popsanou situaci zcela vystihuje právní závěr obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 6 As 326/2016-32, podle něhož *„pokud ovšem vyhledání informace trvalo nepoměrně déle, než bylo k vyhledání informace objektivně nutné, a to pouze z důvodů zjevně nevhodného postupu povinného subjektu, nelze tuto skutečnost klást k tíži žadatele o informaci. Jinými slovy, náklady na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací musí být zároveň náklady účelně vynaloženými. Po žadateli nelze spravedlivě požadovat úhradu za činnost povinného subjektu, která zjevně přesahuje míru objektivně potřebnou k získání a poskytnutí informace.“* U stanovení úhrady tak nelze za dostačující považovat pouze formální existenci odůvodnění, nýbrž je nezbytné, aby kasační soud zkoumal rovněž jeho racionalitu. Pokud na tyto požadavky Nejvyšší správní soud rezignoval a akceptoval postup správních orgánů i městského soudu, postupoval v rozporu s čl. 17 Listiny.

55. Ústavní soud tak činí dílčí závěr, že poukazem na část informací, u jejichž poskytnutí by ve spojení s ostatními informacemi mohl hypoteticky existovat důvod, že by mohly být ohroženy jiné zájmy, povinný subjekt stěžovateli reálně zabránil v přístupu ke všem požadovaným údajům, aniž by pro to existoval ústavně akceptovatelný důvod. Tento postup proto představuje za odepření práva na informace, neboť ve spojení s výší, v jaké byla úhrada stanovena, fakticky představuje umělou bariéru, která stěžovateli znemožnila přístup i k těm informacím, jejichž poskytnutí ve skutečnosti nic nebránilo. V tomto smyslu se lze ztotožnit se závěrem vysloveným v nedávném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že *„náklady vzniklé v souvislosti s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací musí být vždy reálné (být ne zcela přesné) a nesmí sloužit k odrazování skutečných i potencionálních žadatelů vyžadovat informace od povinného subjektu“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 1 As 281/2020–42).

56. Ústavní soud pro úplnost dodává, že jiná situace by nastala u těch údajů, které nejsou v informačním systému povinného subjektu evidovány nebo které by mohly být způsobilé ve spojení s ostatními odhalit identitu třetích osob a tím zasáhnout do jejich práv a zájmů nebo které by mohly ohrozit účinné vyšetřování. Zde by bylo zcela jistě na místě vyhledání v listinných podkladech či anonymizace těchto informací. Takové úkony lze podřadit pod mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací a je možné za ně odpovídajícím a přezkoumatelným způsobem stanovit úhradu. I zde by však měl povinný subjekt přesvědčivě odůvodnit, jak by bylo jen na základě požadovaných údajů možné, bez předchozí znalosti jejich poměru ke skutku, dovést identitu třetích osob.

### **VI.3. Vázanost povinného subjektu rozsahem žádosti o poskytnutí informací**

57. Nejvyšší správní soud se rovněž mylí, když akceptoval argumentaci městského soudu a v napadeném rozsudku uvádí, že *„činnost povinného subjektu je vymezena rozsahem žádosti o poskytnutí informací a ten je obsahem žádosti v zásadě vázán (§ 4 a § 4a informačního zákona).“* Je totiž pravdou, že povinný subjekt je obsahem a rozsahem žádosti vázán pouze v tom smyslu, že je povinen požadavky žadatele vyřídit bezzbytku. Není ale povinen je všechny vyřídit stejným způsobem. Jak se podává již ze shora uvedeného, v nyní posuzované věci měla být část informací bezodkladně a bez požadavku na úhradu vynaložených nákladů poskytnuta, část mohl povinný subjekt zpoplatnit a poskytnutí některých informací mohl odmítnout. Právě takový postup ostatně přímo vyplývá i z § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím.

58. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu není zcela konzistentní ani se svou vlastní judikaturou, když tvrdí, že není úlohou povinného subjektu „*aby za žadatele domýšlel, jaké informace – jiné, než výslovně požadované v žádosti, avšak v určité míře podobné těm požadovaným – lze poskytnout tak, aby určitý záměr žadatele byl splněn*“ (odst. 39 napadeného rozsudku). V jiných rozhodnutích (byť samozřejmě vydaných za poněkud odlišných skutkových okolností) totiž Nejvyšší správní soud uvedl, že „*žádost o informaci nemá být hrou na slepou bábu mezi žadatelem a povinným subjektem. Je-li zřejmé, že žadatel o informace chce určitý druh informací, které sice povinný subjekt přesně nemá, ale má informace obdobné těm, které žadatel požaduje, měl by mu to sdělit, aby žadatel případně mohl svou žádost modifikovat*“ (rozsudek ze dne 14. 11. 2019, č. j. 8 As 244/2018-82, nebo rozsudek ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 As 257/2017-46).

59. Tímto způsobem mohl a měl povinný subjekt postupovat například co do informací o místu spáchání trestného činu. Pokud byla totiž v informačním systému zanesena informace pouze v podobě policejního obvodu, nic povinnému subjektu nebránilo, aby o této skutečnosti stěžovatele ve smyslu § 4 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, informoval a sdělil mu, že informace o přesném místu spáchání jednotlivých skutků není elektronicky evidována, a že by proto bylo nutné ji vyhledat v jednotlivých spisech. Mohl stěžovatele současně upozornit i na nutnost v každém jednotlivém případě zvážit, zda je možné takovou informaci ve spojení s ostatními, z důvodu ochrany práv třetích osob či zachování účelu vyšetřování, poskytnout, a že by při takovém množství údajů byla stanovena úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. O to spíše k tomu měl povinný subjekt přikročit, když sám stěžovatel již v žádosti možnost vyloučení některých informací avizoval.

60. Pokud tak ale povinný subjekt neučinil a nadto po celou dobu řízení, a to i přes opakované pokusy stěžovatele získat alespoň část informací, trval na nemožnosti změny původních požadavků, lze pochybovat o jeho skutečné ochotě stěžovateli jakkoliv vyhovět. Je-li později stěžovateli naopak vytýkáno, že měl sám aktivně činit kroky vůči povinnému subjektu a žádost modifikovat ve smyslu částečného zpětvzetí žádosti o informace, je takový požadavek nepřiměřený a v kontextu neochoty správních orgánů (a později i správních soudů) vyslyšet výslovné návrhy stěžovatele na poskytnutí alespoň těch informací, které jsou snadno dostupné z informačního systému a jejich nekompromisnímu setrvávání na argumentaci, že jsou vázány předmětem a obsahem žádosti, je možné jej označit až za šikanózní. Je totiž otázkou, s jakým postupem ze strany žadatele by se správní orgány za daných okolností vlastně spokojily.

61. Obecně řečeno nelze po laické veřejnosti (tzn. žadatelích o informace) spravedlivě požadovat, aby předjímalí, zda se povinné subjekty dokáží s jejich požadavky vypořádat či nikoliv, proces poskytování informací průběžně monitorovali a pouze na základě vlastní úvahy do něj aktivně zasahovali případnou modifikací jejich žádostí. Povinný subjekt má být profesionálem znalým práva, který má žadatele procesem poskytování informací provést tak, aby jim bylo v maximální míře vyhověno; je nepřijatelné, aby odpovědnost za zdárné vyřízení žádosti přesouvaly povinné subjekty na žadatele a vytýkaly jim nedostatek aktivity, tam, kde má být aktivní právě správní orgán. Lapidárně vyjádřeno: povinný subjekt má hledat způsoby maximálního vyhovění podané žádosti a nikoliv důvody, jak jejímu vyhovění zabránit.

62. Je úlohou povinných subjektů, kterým bylo informování veřejnosti v co nejširší možné míře zákonem svěřeno, aby k tomuto účelu dokázaly využít všech procesních nástrojů, které jsou jim k dispozici. Povinné subjekty by měly primárně hledat způsob, jak žadatelům vyhovět, nikoliv jak jim v přístupu k informacím bránit. Ačkoliv je při vyřizování žádostí o informace použití správního řádu převážně vyloučeno, neplatí to pro základní zásady činnosti správních orgánů. S odkazem na ně a s využitím principu neformálnosti, který je právě pro proces poskytování informací charakteristický, tak lze s žadateli velice efektivně kooperovat a je-li

třeba, nahradit tak například institut seznámení se s podklady shromážděnými ve spisu, který není možné v této fázi dle § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím využít. Povinný subjekt měl postupovat v souladu s § 4 odst. 3 a 4 správního řádu: „*Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu [...] Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.*“ Se stěžovatelem měl neformálně komunikovat a informovat jej o povaze nutných úkonů, upozornit na rozsah i dostupnost požadovaných informací a zjistit, zda jeho zájem a o jaké informace trvá. Tímto způsobem bylo možné vzájemně dospět k modifikaci původní žádosti tak, aby bylo možné stěžovateli alespoň částečně vyhovět. V tomto hledisku lze přisvědčit Nejvyššímu správnímu soudu, který nedávno uvedl, že „*žadatel by se tedy od povinných subjektů měl dozvědět i to, že pokud by žádal pouze určité informace (týká-li se jeho žádost poskytnutí více informací), budou mu poskytnuty bezúplatně*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 1 As 281/2020–42).

63. Ani po poučení žadatelů přitom nelze samozřejmě vyloučit, že zůstanou nečinní a setrvávají na svých původních požadavcích. To jim však nemůže být přičítáno k tíži. V nyní rozhodované věci by v takové situaci měly povinné subjekty žádosti částečně vyhovět, částečně mohly stanovit úhradu za vyhledání informací u těch typů údajů, u kterých by byl skutečně dán důvod posuzovat možné omezení jejich poskytnutí (zde místo spáchání trestného činu) a částečně by mohla být žádost odmítnuta právě u těch informací, u kterých by povinný subjekt dospěl k názoru, že je nutné je z poskytnutí vyloučit.

64. Jakýkoliv jiný postup správních orgánů odporuje základnímu pojetí veřejné správy jako služby. Je s podivem, že informace, které jsou veřejným statkem vytvářeným za pomoci veřejných prostředků, bývají – ačkoli k tomu není racionální ani zákonný důvod – veřejnosti některými povinnými subjekty stále odpírány. Přitom je v daném případě evidentní, že měly sloužit veřejnému zájmu. Namísto toho byl stěžovatel dlouhodobě od realizace svého základního práva odrazován, a to způsobem, jehož nesprávnost a nezákonnost je právě v kontextu celkové tendence judikatury zjevná. Absurdnost uplatněných obstrukčních praktik navíc nabývá na rozměru nejen ve vztahu k opakovanému prohlášení žalovaného o jeho vlastním zveřejňování (částečně totožných) informací o své činnosti a stavu kriminality. Minimálně některými z požadovaných informací totiž evidentně disponuje, ačkoliv jejich vyhledání pro stěžovatele považoval za tak časově náročné, že by údajně musel na delší dobu přerušit svoji běžnou činnost, navíc je však zřejmé, že ani tyto informace se stěžovatelem nebyl ochoten sdílet.

65. Celou situaci pak již jen dokresluje vyjádření *amici curiae*, ze kterého vyplynula naprosto odlišná praxe ve vztahu k jiným osobám žadatelů. Z vyjádření doc. Duška se totiž podává, že mu již v roce 2014 (tzn. o dva roky dříve, než v případě žádosti stěžovatele) byly žalovaným bezplatně poskytnuty a v letech 2015-2017 i aktualizovány informace o trestných činech a jednotlivých pachatelích od roku 1996 v rozsahu: údaje o trestném činu (datum a vymezení obvodního oddělení spáchání, okolnosti trestného činu), typ trestného činu, všechny právní kvalifikace trestného činu, základní údaje o pachateli (pohlaví, vzdělání, věk, státní občanství, rodinný stav, zaměstnání, výchovné prostředí, použití zbraně, počet předchozích odsouzení atd.), údaje o trestním řízení u Policie České republiky (datum zahájení trestního řízení a trestního stíhání, způsob a výsledek řízení), charakteristiky obětí, atd.

66. Nezbyvá proto než apelovat na dodržování základních zásad činnosti správních orgánů tak, jak jsou zakotveny ve správním řádu, zejména na povinnost chovat se k dotčeným osobám zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc, či jen projevit ochotu pomoci. Maximální možná míra partnerství a spolupráce, které je možné využít zejména při vyřizování informační agendy vyznačující se velkou mírou neformálnosti oproti klasickým řízením před správními orgány, může vést k maximálnímu naplnění práva na informace při minimalizaci zátěže povinných



subjektů, které mohou ze vzájemné komunikace (i krátkou cestou) rovněž profitovat. Nelze samozřejmě vyloučit, že se povinné subjekty nevyhnou jisté míře kverulantství či šikanózního výkonu práva ze strany některých žadatelů. Je ovšem především na zdatnosti a profesionalitě každého z nich, jak se s danou situací v mezích zákona dokáží vypořádat, vyloučeny přitom nejsou ani prostředky obrany proti zneužití práva, zejména využití tohoto faktického důvodu pro odmítnutí žádosti o informace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 5 As 193/2018–48). V nyní řešeném případě se však o takové jednání ze strany stěžovatele ani zdánlivě nejednalo. Frustrace žadatelů o informace, jsou-li vystaveni nezákonným a ve svém důsledku až protiústavním praktikám veřejné správy, aniž by pak dosáhli nápravy alespoň ve správním soudnictví, se následně stává zdrojem nedůvěry a zbytečného napětí ve společnosti vůči ní.

67. Legalitu postupu správních orgánů odvodily správní soudy i od jimi prezentovaného názoru, že povinný subjekt má co do volby vyřízení žádosti určitou volnost danou zákonnými mantinely, jak s žádostí naloží. Nejvyšší správní soud takovou argumentaci označil za srozumitelnou a věcně správnou a vytýká stěžovateli, že na ni v kasační stížnosti nereaguje. Nejvyšší správní soud tímto způsobem aproboval možnost povinných subjektů volit mezi bezúplatným poskytnutím informací lehce získaných z informačního systému a mezi stanovením úhrady ve výši cca 25 mil. Kč (resp. přes 3 mil. Kč za 1 údaj). Tento závěr Ústavní soud odmítá, neboť jednak není zřejmé, jakým způsobem takovou možnost povinných subjektů soudy dovodily, nadto takové pojetí odporuje zásadám, které jsou uplatňovány při realizaci práva na informace - odporuje principu, že informace jsou poskytovány aktivně, bezplatně a až jako poslední možností je poskytnutí informací za přiměřenou úplatu (viz opět i rozsudek NSS č. j. 1 As 281/2020 – 42 ze dne 5. 2. 2021). Takové pojetí je v rozporu i s ústavním omezením práva na informace, neboť poskytnutí informací lze odepřít jen v případech, je-li to nezbytné (čl. 17 odst. 4 Listiny). V neposlední řadě je pak takový postup v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména se zásadou právní jistoty, rovnosti stran, rychlosti a hospodárnosti a služby veřejnosti.

68. Konečně je nutno uvést, že vytýká-li Nejvyšší správní soud stěžovateli, že žalobu i kasační stížnost formuloval příliš obecně a opomenul napadnout způsob výpočtu stanovené úhrady, nelze ani tyto výhrady považovat za opodstatněné. Stěžovatel totiž napadal samotnou legitimitu a odůvodněnost stanovené úhrady, zejména u těch údajů, jejichž vyhledávání nemůže mít povahu mimořádně rozsáhlého, a proto nemůže vůbec podléhat zpoplatnění. Nelogičnost požadavku soudu lze přirovnat k situaci, kdy by například u vyměření daně z nemovitostí nebyla soudem za dostačující obranu považována sama skutečnost, že dotčená osoba vůbec nemovitost nevlastní a není tedy ani plátcem daně, ale bylo jí přičítáno k tíži, že nerozporovala způsob výpočtu vyměřené daně. Je proto evidentní, že zde nelze námitku stěžovatele vůči stanovení úhrady považovat za obecnou, ale naopak za přílehlavou a dostačující.

69. Ústavní soud pro úplnost dodává, že v tomto řízení pouze zkoumá, zda v souvislosti se stanovením výše úhrady za poskytnutí informací nedošlo k zásahu do tvrzených základních práv stěžovatele a předmětem jeho přezkumu proto nebylo meritorní vyřízení žádosti ve smyslu poskytnutí či odmítnutí žádosti o informace z důvodu ohrožení práva obětí trestných činů na ochranu soukromí, neboť o tom nebylo dosud správními orgány rozhodnuto.

#### ***VI.4. Oznámení Policejního prezidia České republiky ze dne 6. 9. 2016***

70. Jde-li o sdělení (oznámení) žalovaného, vůči němuž se stěžovatel v petitu ústavní stížnosti (bod 33) dožaduje prohlášení porušení práva na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny a rovněž toho, aby Ústavní soud zakázal žalovanému v pokračování porušování práv stěžovatele, dospěl zdejší soud k závěru, že toto nemůže představovat zásah orgánu veřejné

moci podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. V tomto případě jde totiž o pouhou reakci povinného subjektu na žádost stěžovatele ve formě komunikace, přičemž samotným sdělením výše úhrady stěžovateli ještě nemohlo být odepřeno ani odňato právo na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny. Tímto zásahem do práv stěžovatele mohlo být teprve následné rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

71. Ústavní soud podotýká, že ke shodnému závěru dospěl rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora odkazovaném ze dne 21. 9. 2010 č. j. 2 As 34/2008-90, a tomu ostatně nasvědčuje i zvolený postup soudní obrany stěžovatele, který směřoval až proti správnímu aktu povinného subjektu, jehož předmětem bylo odložení žádosti o informace.

72. V této části proto Ústavní soud shledal ústavní stížnost (zásahový petit) jako zjevně neopodstatněnou.

## VII. Závěr

73. Ústavní soud shrnuje, že Nejvyšší správní soud a Městský soud v Praze uplatnily státní moc v rozporu s čl. 17 odst. 1, 4 a 5 Listiny a čl. 4 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a svými rozhodnutími zasáhly do stěžovatelova základního práva na informace. Proto napadená rozhodnutí zrušil a vytvořil tím procesní situaci, kdy se věc vrací do stádia rozhodování o správní žalobě podané u Městského soudu v Praze, o které bude muset tento soud rozhodovat znovu, vázán právním názorem obsaženým v tomto nálezu.

***P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).***

V Brně dne 29. června 2021

Radovan Suchánek  
předseda senátu

**Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. III. ÚS 3339/20**

Podle § 22 zákona o Ústavním soudu zaujímám toto odlišné stanovisko k I. a II. výroku nálezu a jejich odůvodnění:

1. Ztotožňuji se s odmítnutím ústavní stížnosti v části směřující proti oznámení Policejního prezidia České republiky ze dne 6. 9. 2016 (III. výrok), neboť samotným sdělením (oznámením) výše úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací nemohlo být stěžovateli odepřeno právo na informace podle čl. 17 odst. 1, 4 a 5 Listiny. Zásahem do práv stěžovatele mohlo být až následné rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, které však stěžovatel v petitu ústavní stížnosti nenapadl. Na rozdíl od senátní většiny mám však za to, že ústavní stížnost měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná v celém svém rozsahu, a to z dále uvedených důvodů.

2. Napadená soudní rozhodnutí nelze posuzovat izolovaně od správní žaloby a kasační stížnosti stěžovatele. Z vyžádaného soudního spisu Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) je patrné, že argumentace stěžovatele obsažená ve správní žalobě byla značně nekonkrétní, přičemž k požadavku na úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací se stěžovatel v zásadě omezil na obecné konstatování o „účelovosti“ postupu povinného subjektu. Správní soud přezkoumává správní rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Čím obecnější byl přitom žalobní bod stěžovatele, tím obecněji se s ním mohl městský soud vypořádat [viz náleze ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 56 *a contrario*, přiměřeně též srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005 č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 (č. 835/2006 Sb. NSS)]. V ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí přitom městský soud řádně uvedl (s přihlédnutím k obecnosti námitek), z jakých důvodů nepovažuje postup povinného subjektu za účelový. Proti způsobu výpočtu úhrady stěžovatel ve správní žalobě nic bližšího neuvedl. Přirovnání senátní většiny obsažené v bodu 68 nálezu je zcela nepatřičné. To platí tím spíše, když náleze opírá neústavnost postupu povinného subjektu o to, že ve správním spisu není založen úřední záznam z provedeného vyhledávání (bod 37 a 43 odůvodnění), přičemž kvalifikovaný odhad povinného subjektu nemá prý žádný reálný základ. Absenci předmětného úředního záznamu či jiného „podkladu“ pro výpočet výše úhrady přitom stěžovatel ve správní žalobě nenamítal. Správní soudy tak s ohledem na § 75 odst. 1 a § 104 odst. 4 s. ř. s. neměly vůbec možnost se k tomuto vyjádřit.

3. Obdobně přistupoval stěžovatel rovněž ke kasační stížnosti, v níž opět uváděl pouze obecné argumenty, a to spolu s další kasační námítkou, která však neměla ani v hrubých obrysech předobraz ve správní žalobě a byla tak podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná. Lze tedy plně souhlasit s Nejvyšším správním soudem, který ve svém vyjádření uvedl, že nemohl rozsudek městského soudu přezkoumávat podrobněji, než jak meze tohoto přezkumu vymezil sám stěžovatel uplatněnými kasačními důvody. Senátní většina vzdor tomu tímto nálezem fakticky přistoupila na to, aby stěžovatel prostřednictvím ústavní stížnosti „doháněl“ svou argumentační nedostatečnost z předcházejících řízení před správními soudy. V převážné části náleze navíc nehodnotí napadená soudní rozhodnutí, ale rozhodnutí správního orgánu, které stěžovatel – jak výše uvedeno – v petitu ústavní stížnosti vůbec nenapadl, a to způsobem fakticky přezkoumávajícím prostou zákonnost správního rozhodnutí.

4. Nepravdivé je tvrzení stěžovatele, že se o rozsahu údajů obsažených v databázi ESSK dozvěděl až v průběhu řízení před městským soudem. Již v dokumentu č. j. PPR-17448-5/ČJ-2016-990140 ze dne 7. 7. 2016, který byl stěžovateli doručen do datové schránky dne 11. 7.

2016, seznámil povinný subjekt stěžovatele s rozsahem údajů v systému ESSK a výslovně ho upozornil též na to, že údaj o času přijetí oznámení o trestném činu by bylo nutné ke každému jednotlivému případu trestného činu vyhledat v příslušném trestním spisu (č. 1. 10 správního spisu). Vyhovující nálezu proto nelze vůbec postavit na tom, že povinný subjekt měl podle § 4 odst. 3 a 4 správního řádu informovat stěžovatele o tom, že určitá informace není součástí systému ESSK (bod 59). Stěžovatel totiž prokazatelně disponoval detailní informací o tom, které údaje a v jaké podobě jsou v systému ESSK obsaženy, což kromě výše zmíněného dokumentu ze dne 7. 7. 2016 dokládá především „interní dokument pro policejního prezidenta ze dne 30. 8. 2016 č. j. PPR-17448-11/ČJ-2016-990140“, o který se stěžovatel již ve správní žalobě značně opíral (viz č. 1. 2 spisu městského soudu) a byl tak s jeho obsahem seznámen. Bylo proto na stěžovateli, aby s vědomím těchto informací zvážil částečné zpětvzetí své žádosti o informace a netrval tak například na poskytnutí údaje o čase přijetí trestného činu nebo GPS souřadnicích místa spáchání trestného činu. S ohledem na dispoziční zásadu a vázanost povinného subjektu žádostí stěžovatele tak nemohl učinit sám správní orgán. Naprostým popřením dispoziční zásady a vázanosti správního orgánu žádostí je pak tvrzení obsažené v bodu 61 odůvodnění nálezu, podle něhož měl povinný subjekt do procesu poskytování informací „*pouze na základě vlastní úvahy*“ (sic!) *aktivně zasahovat případnou modifikací* žádosti stěžovatele. Ve světle výše uvedeného nemohu souhlasit se senátní většinou, podle níž je požadavek toho, aby stěžovatel *sám aktivně činil kroky vůči povinnému subjektu a žádost modifikoval* nepřiměřený či dokonce „*šikanózní*“ (bod 60). Ničím nepodložené je rovněž tvrzení, podle něhož povinný subjekt „*trval na nemožnosti změny původních požadavků*“ (tamtéž). Stěžovatel žádný úkon směřující ke změně žádosti o informace neprovedl, těžko tak mohl povinný subjekt nepřipustit jakoukoliv změnu „*požadavků*“.

5. Souhlasím s tím, že i při vyřizování žádosti o informace se uplatní základní zásady činnosti správních orgánů. Stěží lze však zrušení napadených soudních rozhodnutí podepřít tím, že povinný subjekt porušil základní zásadu činnosti správních orgánů „*chovat se k dotčeným osobám zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc...*“, resp. zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti (body 64 a 66). Ani případné porušení zásady veřejné správy jako služby veřejnosti spočívající v nezdvorném chování úředních osob (k němuž podle mého názoru nedošlo) však v drtivé většině případů neodůvodňuje zrušení správního rozhodnutí ani pro prostou nezákonnost (blíže srov. GRYGAR, T. In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 38), tím méně pak může být jedním z důvodů pro zrušení (dokonce) soudních rozhodnutí (!) pro jejich neústavnost.

6. Je třeba též zdůraznit, že různé kombinace stěžovatelem požadovaných údajů (např. GPS souřadnice místa spáchání trestného činu, identifikátor trestného činu, datum a čas přijetí oznámení a další) mohou v některých případech vést k identifikaci poškozených osob, popř. též ke zmaření účelu trestního řízení, v jiných případech však nikoliv. Není přitom myslitelné, aby došlo bez bližší úvahy nad konkrétním případem (!) k neposkytnutí určité skupiny údajů *en bloc*, popř. dokonce k neposkytnutí údaje jen proto, že není obsažen v databázi ESSK. Proto povinný subjekt stěžovatele správně informoval o nutnosti vyhledání údaje neobsaženého v systému ESSK v příslušném trestním spise. Jestliže stěžovatel ani v návaznosti na to svou žádost o informace neupravil, těžko lze povinnému subjektu vytýkat, že požadoval úhradu dle § 17 odst. 1 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím i za vyhledání takové informace.

7. Na shora uvedeném nic nemění ani stanovisko doc. Libora Duška, zaslané Ústavnímu soudu advokátem stěžovatele, o něhož se argumentačně opírá bod 65 nálezu (zde se ostatně nepatříčně

od stěžovatele přebírá označení doc. Duška za *amici curiae*, ačkoli jeho vyjádření Ústavnímu soudu předložil právě stěžovatel!). V něm uváděné skutečnosti měl stěžovatel uplatnit v řízení o správní žalobě. V předloženém stanovisku se sice uvádí, že jde o skutečnosti stěžovateli dříve neznámé, jde však o blíže nekonkretizované tvrzení třetí osoby, která není účastníkem řízení. Nelze rovněž přehlédnout, že zaslání stanoviska v konečném důsledku fakticky směřuje k požadavku na obnovu řízení, kterou však soudní řád správní ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a rozhodnutí o kasační stížnosti nepřipouští (viz § 114 s. ř. s.). Stejně tak lze poukázat i na § 109 odst. 5 s. ř. s., podle něhož nelze přihlížet ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil až poté, co bylo vydáno kasační stížností napadené rozhodnutí. Tím méně lze pak žádat, aby se této úlohy ujal Ústavní soud – je přece proti logice takového omezení, když se věcný přezkum zákonnosti rozhodnutí pouze „automaticky“ přesouvá do roviny ústavního soudnictví. Za zásadní navíc považuji i tu skutečnost, že již ze samotného stanoviska vyplývá, že obsah žádosti doc. Libora Duška o informace a rozsah poskytnutých informací byl v porovnání s nyní posuzovaným případem stěžovatele odlišný již v tom, že doc. Duškovi nebyl poskytnut např. údaj o místě spáchání trestného činu konkretizovaný GPS současníci či adresou, v řadě případů umožňující (zejména v kombinaci s jinými údaji) identifikaci obětí trestných činů, jak i s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora Evropské unie uvedl Nejvyšší správní soud v bodu 38 odůvodnění svého rozsudku.

V Brně dne 1. července 2021

Radovan Suchánek