



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců JUDr. Jakuba Kroupy a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobkyně: **Mgr. S. W.**, narozená X
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Janem Walterem
sídlem Volyňských Čechů 837, 438 01 Žatec

proti
žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**
sídlem Štěpánská 15, 120 00 Praha 2

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 6. 2017, sp. zn. ČOI 48267/17/2400,
č. j. ČOI 82112/17/O100/2400/17/Svo-Šte/Št

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 14. 6. 2017, sp. zn. ČOI 48267/17/2400, č. j. ČOI 82112/17/O100/2400/17/Svo-Šte/Št, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí České obchodní inspekce, inspektorátu Ústeckého a Libereckého (dále jen „povinný subjekt“), ze dne 6. 6. 2017, sp. zn. ČOI 48267/17/2400, č. j. ČOI 73645/17/O100, jímž byla částečně odmítnuta žádost žalobkyně o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

předpisů (dále jen „informační zákon“), a to pokud se týká o poskytnutí nabývacích dokladů za rok 2016 předložených kontrolovanou osobou Daben Kovářská, s.r.o., IČO 28708954, sídlem Tovární 227, 431 86 Kovářská (dále jen „kontrolovaná osoba“ nebo „společnost Daben Kovářská, s.r.o.“), v rozsahu označení dodavatelů dřeva, doby, množství a typu dodané suroviny a souhrnných informací o množství dřeva dodaného kontrolované osobě v roce 2016.

Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě úvodem namítla, že žalovaná svým postupem v odvolacím řízení porušila zásahu dvojinstančnosti správního řízení, v důsledku čehož žalobkyni odepřela možnost se vymezit proti podkladům žalobou napadeného rozhodnutí i skutkovým a právním úvahám. Dle žalobkyně dala sice žalovaná za pravdu její námitce, že rozhodnutí povinného subjektu nebylo dostatečně odůvodněno, v daném případě však vlastním doplněním odůvodnění překročila limity práva odvolacího orgánu do určité míry napravovat pochybení prvostupňového orgánu. Rozhodnutí povinného subjektu totiž podle žalobkyně postrádalo z obsahového hlediska odůvodnění zcela, a důvody pro odmítnutí žádosti tak vymezila právě až žalovaná. Ta navíc opřela své argumenty o nové skutečnosti, jež nebyly projednávány v prvním stupni (zejména o obsah spisu povinného subjektu o podnětu JUDr. Jana Waltera ze dne 31. 3. 2017). Žalovaná přitom mohla dát žalobkyni příležitost k vymezení se k podkladům rozhodnutí, skutkovým i právním úvahám např. tím, že by ve věci nařídila ústní jednání či by ji v souladu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), písemně seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí a svým předběžným právním názorem, tímto způsobem však nepostupovala.
3. V další námitce žalobkyně poukázala na nesprávné právní úvahy, jež dle jejího názoru žalovaná učinila při aplikaci zákonného omezení práva na informace vyjádřeného v § 12 informačního zákona, a to zejména v souvislosti s posuzováním tzv. testu veřejného zájmu. Ten je podle žalobkyně v daném případě dán nutností regulace účelu, k němuž jsou stavby užívány – konkrétně provozováním pily společností Daben Kovářská, s.r.o. v objektu, který pro takovýto způsob užívání není určen. Žalovaná sice v tomto kontextu obecně souhlasila, že veřejný zájem na případné potrestání nedodržování stavebněprávních předpisů existuje. Odmítla však jednak, že by v souvislosti s tím existoval i veřejný zájem na zpřístupnění požadovaných nabývacích dokladů, jednak ve vztahu k povinnému subjektu připomněla zásadu presumpce neviny ve smyslu čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kdy dle ní by zájem na zpřístupnění informací mohl převážet jedině tehdy, pokud by podezřelý z protiprávního jednání byl shledán vinným. K tomu nicméně žalobkyně konstatovala, že bez požadované informace o porušování určitého veřejného zájmu nemůže veřejnost řádně kontrolovat, zda a vůbec plní příslušné orgány veřejné správy své úkoly. Stejně tak je dle ní nesprávná úvaha, že by presumpce neviny platila obecně, nikoliv pouze ve vztahu k obvinění z trestného činu. Konečně žalobkyně nesouhlasila ani s tezí, že by veřejný zájem na zpřístupnění informace o možném protiprávním jednání byl podmíněn shledáním viny u přestupce, když v důsledku takového názoru by se musela veřejnost zcela spoléhat na to, že orgány veřejné moci budou vždy plnit řádně své povinnosti, a jakákoliv jejich účinná kontrola z její strany by tak byla prakticky vyloučena.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Vyjádření žalované k žalobě

4. Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. K námitce týkající se tvrzeného porušení zásady dvojnásobnosti řízení konstatovala, že její postup byl zcela v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, jakož i konstantní judikaturou soudu, dle níž může být nedostatečné odůvodnění prvoinstančního orgánu doplněno rozhodnutím orgánu odvolacího (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 A 124/2000-39 či č. j. 1 As 23/2013-53). Nadto úvahy obsažené v žalobou napadeném rozhodnutí uvedla již ve svém rozhodnutí ze dne 16. 5. 2017, jímž původní rozhodnutí povinného subjektu v téže věci zrušila a věc vrátila k novému projednání. Stejně tak žalovaná nesouhlasila ani s názorem, dle něž byly důvody jejího rozhodnutí opřeny o zcela nové skutkové okolnosti. V případě podnětu JUDr. Jana Waltera ze dne 31. 3. 2017 se o něm žalovaná zmínila pouze v reakci na důkazní návrh žalobkyně vznesený v odvolání, jehož provedení ale zamítl a v odůvodnění rozhodnutí z něj nijak nevycházela. V odvolacím řízení tak nebyl spisový materiál nijak doplňován, s ohledem na což nebyl dán ani důvod pro postup podle § 36 odst. 3 správního řádu.
5. Ve vztahu k další námitce žalovaná podotkla, že v žalobou napadeném rozhodnutí nevyslovila, že by veřejný zájem na zpřístupnění informace vypovídající o porušování jiného veřejného zájmu nebyl dán tam, kde je k jeho ochraně povolán jiný orgán veřejné správy. Ke kontrole výkonu veřejné moci však dle ní slouží takové nástroje, které je nutné používat zákonem k tomuto účelu stanoveným způsobem. Rovněž sankční řízení o správním deliktu je podle konstantní judikatury řízením o trestním obvinění, v rámci něž se uplatňují práva na spravedlivý proces, např. zásada presumpce nevinnosti, právo na obhajobu atd. Správní orgány nadané pravomocí prošetřovat uvedená protiprávní jednání, jsou přitom vázány zásadou mlčenlivosti, která může být ve smyslu informačního zákona prolomena pouze v omezeném rozsahu. Konkrétně je povinný subjekt povinen poskytovat jen ty informace, které získal při výkonu své vlastní činnosti, nikoliv v rámci činnosti jiného orgánu.
6. Žalovaná nesouhlasila ani s názorem žalobkyně týkajícím se dohledu veřejnosti nad prací orgánů státní správy. V případě, že by tak v daném případě z kontrolního protokolu vyplynulo porušení zákona, ale žalovaná by přesto zůstala nečinná, nic nebránilo žalobkyni dát nadřízenému orgánu podnět k opatření proti nečinnosti. V žádném případě ale nelze dle žalované dovozovat, že by bylo možné mlčenlivost prolamovat proto, aby účastník sám získal důkazy nutné k prosazování veřejného zájmu. V dané věci tudíž v případě žádosti žalobkyně o informace nepřevážil veřejný zájem na jejich zpřístupnění nad zákonem předvídanou ochranou informací.

Replika žalobkyně

7. V replice k vyjádření k žalobě žalobkyně k problematice porušení dvojnásobnosti řízení uvedla, že argumentaci žalované považuje za nerelevantní. V žalobě nijak nepopírala oprávnění odvolacího správního orgánu doplnit odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, v daném případě ale poukazovala na to, že nebylo-li rozhodnutí povinného subjektu odůvodněno vůbec, je nutné následný postup žalované považovat za již z tohoto principu vybočující. Žalovaná tedy měla prvostupňové rozhodnutí zrušit, ne vytvářet jeho odůvodnění.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

8. Ve vztahu k námitce týkající se veřejného zájmu na zpřístupnění informace vypovídající o porušení jiného veřejného zájmu tam, kde je k jeho ochraně povolán jiný orgán, žalovaná popírala, že by takovou tezi vůbec kdy propagovala. Dle žalobkyně však dané pravidlo vyjádřila svou úvahou, dle níž jsou k zamezení porušování právních předpisů určeny orgány veřejné správy, nikoliv žalobkyně či širší veřejnost. V důsledku tohoto přístupu by ale podle názoru žalobkyně bylo veřejnosti znemožněno podílet se na kontrole, neboť by se o tom, jak orgány veřejné moci postupují v případě porušování zákona, vůbec nedozvěděla. Pokud pak v této souvislosti žalovaná uváděla, že ke kontrole veřejné moci slouží různé nástroje, měla žalobkyně za to, že jedním z těchto nástrojů je i právo na informace. Přitom z kopie úředního záznamu a kontrolního protokolu, které žalobkyně obdržela od povinného subjektu, byla schopna se dozvědět pouze to, že příslušné orgány veřejné správy jsou ve věci nějakým způsobem činné, ne však již to, zda a jakým způsobem plní své povinnosti. S uvedeným pak souvisí i dle názoru žalobkyně nesprávné přesvědčení žalované, že zájem na zpřístupnění informace vypovídající o možném protiprávním jednání je podmíněn uznáním přestupce vinným. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že by veřejný zájem na poskytnutí informací nebyl možný tam, kde existují také jiné zákonné nástroje, např. možnost obrátit se na nadřízený správní orgán. I ten totiž může podle žalobkyně v rámci své činnosti selhat, jak ostatně ukazuje právě její případ týkající se kontrolované osoby.
9. V závěru repliky žalobkyně obsáhle shrnula dosavadní vývoj jejího sporu se společností Daben Kovářská, s.r.o., včetně postupu správních orgánů a pochybení, kterých se měly dle jejího názoru dopustit.

Ústní jednání před soudem

10. Při ústním jednání před soudem konaném dne 23. 9. 2020 odkázala žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce na obsah žaloby ve znění repliky k vyjádření žalované, přičemž nadále setrvala na svých žalobních námitkách. S ohledem na to navrhla, aby soud žalobě vyhověl.
11. Pověřená pracovnice žalované při ústním jednání odkázala na písemné vyjádření k žalobě s tím, že nadále navrhovala žalobu zamítnout.
12. Soud se zabýval listinami předloženými ze strany žalobkyně. V souladu s § 52 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl pro nadbytečnost provedení dokazování spisy Městského úřadu Vejprty, stavebního úřadu č. j. MU-VEJ/1592/2013, č. j. MU-VEJ/2054/2013, č. j. MU-VEJ/1701/2014 a č. j. MU-VEJ/4218/2016, spisy Městského úřadu Vejprty, stavebního úřadu, k podnětům JUDr. Waltera ke stíhání správního deliktu ze dne 3. 2. 2014, 29. 3. 2014, 2. 5. 2014, 25. 5. 2014, 4. 7. 2014, 6. 8. 2014, 10. 9. 2014., 30. 9. 2014, 18. 12. 2015, 8. 3. 2016, 29. 3. 2016, 26. 4. 2016, 30. 5. 2016, 6. 6. 2016, 23. 6. 2016, 1. 7. 2016, 2. 7. 2016, 7. 7. 2016, 11. 7. 2016, 29. 7. 2016, 30. 7. 2016, 13. 8. 2016, 20. 8. 2016, 9. 9. 2016, 11. 9. 2016, 20. 9. 2016, 27. 7. 2016, 22. 22. 2017, 24. 3. 2017 a 19. 4. 2017, spisy Krajského úřadu Ústeckého kraje k podnětům JUDr. Waltera k přijetí opatření proti nečinnosti ze dne 6. 9. 2014, 15. 12. 2014 a 13. 10. 2016, spisem Krajského úřadu Ústeckého kraje ke stížnosti JUDr. Waltera ze dne 20. 12. 2016, spisem Městského úřadu Vejprty ke stížnosti JUDr. Waltera ze dne 2. 4. 2017, spisem České obchodní inspekce č. j. 5706/17/2400,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

webovou prezentací ze srpna 2017, fotografií reklamního poutače a e-mailem ze srpna 2017.

13. Naopak soud provedl dokazování dodejkou datové zprávy k podnětu JUDr. Jana Waltera ke kontrole plnění povinností dle Nařízení EU č. 995/2010 za roky 2014 až 2016 ze dne 31. 3. 2017 adresovaného České obchodní inspekci, z něhož zjistil, že předmětná listina byla uvedenému správnímu orgánu (pozn. – v jiném než právě posuzovaném správním řízení) doručena dne 31. 3. 2017.
14. V závěrečném návrhu žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce uvedla, že argumentaci žalované o presumpci neviny shledává nesprávnou, neboť z ní nevyplývá nemožnost šetřit podezření ze spáchání správních deliktů. Vzhledem k tomu setrvala na důvodnosti podané žaloby, včetně přiznání náhrady nákladů řízení.
15. Pověřená pracovnice žalované v závěrečném návrhu uvedla, že dle jejího názoru došlo v dané věci ke splnění podmínek pro odmítnutí žádosti o informace podle informačního zákona, neboť nebyl naplněn materiální korektiv uvedený v § 12 téhož předpisu. Podle ní žalobkyně neprokázala veřejný zájem na prolomení ochrany požadovaných informací, když jí svědčí i dostatek jiných právních prostředků, kterými může chránit svá práva, např. prostřednictvím ochrany proti nečinnosti. K porušení zásady dvojinstančnosti pověřená pracovnice konstatovala, že napadené rozhodnutí nebylo překvapivým, neboť se nejednalo o první rozhodnutí žalované ve věci a v odvolacím řízení nedošlo k žádnému doplnění důkazů. Nebyly rovněž splněny ani podmínky uvedené v § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, které by vydání rozhodnutí odvolacím orgánem znemožnily. Závěrem pověřená pracovnice žalované poukázala na princip efektivity správního řízení, odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 286/2018, a navrhla žalobu zamítnout. Přiznání náhrady nákladů řízení nepožadovala.

Posouzení věci soudem

16. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věty první tohoto zákona. Z ní vyplývá, že soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během lhůty dvou měsíců ode dne, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení, jak stanoví § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení odůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud z úřední povinnosti přihlídnout toliko k takovým vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají jeho nicotnost podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky v projednávané věci nebyly zjištěny.
17. Z obsahu spisové dokumentace, kterou soudu předložila žalovaná, byly zjištěny následující podstatné skutečnosti. Dne 3. 4. 2017 byla povinnému subjektu doručena žádost žalobkyně o informaci, a to poskytnutí nabývacích dokladů společnosti Daben Kovářská, s.r.o. k dřevařským výrobkům za rok 2016, včetně sdělení, kdy byly doklady povinnému subjektu předloženy, popř. důvod, pro který předloženy nebyly, označení dodavatelů kontrolované osoby názvem či jménem, příjmením a adresou, uvedení informace u každého dodavatele, kdy, v jakém množství a jaký typ výrobku či suroviny dodal, a

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

souhrnné informace o množství jednotlivých výrobků a surovin dodaných kontrolované osobě v roce 2016.

18. Rozhodnutím ze dne 11. 4. 2017 povinný subjekt částečně žádosti žalobkyně vyhověl, v části poskytnutí informace odmítl. Proti uvedenému rozhodnutí si žalobkyně podala odvolání, o němž rozhodla žalovaná dne 16. 5. 2017 tak, že prvostupňové rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost odůvodnění a vady výroku zrušila.
19. Dne 6. 6. 2017 vydal povinný subjekt nové rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti, proti němuž si žalobkyně opětovně podala odvolání, ke kterému připojila i již podaný a žalované v jiném správním řízení doručený podnět JUDr. Jana Waltera ke kontrole plnění povinností dle Nařízení EU č. 995/2010 za roky 2014 až 2016 ze dne 31. 3. 2017. O odvolání pak rozhodla žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím tak, jak bylo uvedeno shora.
20. Soud se nejprve věnoval námitce, dle níž měla žalovaná svým postupem, při němž doplnila nedostatečné odůvodnění rozhodnutí povinného subjektu svými vlastními úvahami, překročit meze oprávnění odvolacího orgánu, a žalobkyni tak fakticky odejmout možnost proti takto nově formulovaným skutkovým i právním závěrům jakkoliv brojit.
21. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.
22. Soud úvodem svého vypořádání se s uvedenou námitkou konstatuje, že z obsahu rozhodnutí povinného subjektu jsou zřejmé zásadní nedostatky odůvodnění, jež jej činí nepřezkoumatelným. Žalobkyni lze dát proto v tomto smyslu za pravdu, že v něm prvostupňový orgán pouze obsáhle zrekapituloval dosavadní průběh řízení včetně podstatné části argumentace z předchozího zrušujícího rozhodnutí žalované a samotnému právnímu posouzení částečného odmítnutí žádosti žalobkyně o informace se věnoval toliko kusým a z pohledu požadavků na odůvodnění zcela nedostačujícím způsobem v posledních několika odstavcích. Své závěry týkající se především vážení zájmu na ochranu požadovaných informací oproti veřejnému zájmu na jejich zpřístupnění pak nezodůvodnil vůbec. Uvedeného pochybení si přitom byla v následném odvolacím řízení vědoma nepochybně i žalovaná, jež namísto toho, aby např. rozhodnutí povinného subjektu opětovně zrušila, provedla s ohledem na princip procesní ekonomie a rovněž v souladu s oprávněním nadřízeného orgánu vymezeným ve shora citovaném § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu doplnění argumentace v rozhodnutí o odvolání tak, aby dané požadavky na přezkoumatelnost napravila. Rozhodnou otázkou v dané věci však je, zda v důsledku toho nedošlo k vybočení mezi stanovených pro zachování principu dvoinstančnosti řízení.
23. Oprávnění odvolacího orgánu doplňovat rozhodnutí I. stupně namísto jeho rušení uznává nejen odborná literatura, dle níž by dokonce mělo jít o řešení preferované (srov. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

s. 449-462) či judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které je přípustné, aby odvolací orgán změnil toliko odůvodnění napadeného rozhodnutí a výrok ponechal nedotčen (srov. např. oběma účastníky odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 23/2013-53, dále rozsudky ze dne 11. 12. 2014, č. j. 1 As 133/2014-29, nebo ze dne 26. 2. 2016, č. j. 6 As 293/2015-33, dostupné obdobně jako všechna v rozsudku citovaná rozhodnutí na www.nssoud.cz), ale v obecné rovině uvedený princip nezpochybňují ani samotní účastníci. K tomu však zdejší soud dále doplňuje, že podmínkou pro doplnění a zpřesnění odůvodnění napadeného rozhodnutí je, aby mělo oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve spise. To sice na jedné straně neznamená, že by odvolací orgán nemohl do spisu doplňovat další podklady a provádět dokazování, na straně druhé však musí dát účastníkovi následně možnost se k nim vyjádřit. Rozpory v odůvodnění rovněž nesmí nabýt takové intenzity, aby vedla k jeho nepřezkoumatelnosti, v opačném případě by totiž odvolací správní orgán vůbec nemohl hodnotit jeho zákonnost a správnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47).

24. Právo napravit pochybení správního orgánu I. stupně doplněním odůvodnění rozhodnutí odvolacím orgánem nicméně není neomezené, neboť – a v tomto kontextu soud částečně s názorem žalobkyně souhlasí – by jinak mohlo vést až k nebezpečí překvapivého rozhodnutí. Pokud by tak např. odvolací orgán ponechal původní výrok rozhodnutí nedotčen, ale veškeré závěry a argumenty prvostupňového orgánu nahradil svými vlastními úvahami, nepřipustně by tím účastníkovi řízení odňal možnost bránit se proti skutkovým a právním závěrům v řízení u orgánu vyššího stupně. K uvedené problematice se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, jenž v rozsudku ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, uvedl, že odvolací orgán musí vždy „postupovat tak, aby účastníku řízení zachoval reálnou a efektivní možnost právně i skutkově argumentovat (nález Ústavního soudu ze dne 21. ledna 1999, sp. zn. III. ÚS 257/98, č. 10/1999 Sb. ÚS). Konkrétně to znamená, že pokud se chce odvolací orgán odchýlit od hodnocení důkazů provedeného orgánem prvního stupně, musí provedené důkazy opakovat nebo doplnit a dát účastníkovi možnost se k doplněnému dokazování vyjádřit. Stejně tak pokud se odvolací orgán odchýlí od právních závěrů orgánu prvního stupně, musí účastníkovi umožnit, aby se argumentačně vymezil vůči nově nastolenému meritů věci (nález Ústavního soudu ze dne 4. srpna 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98, č. 109/1999 Sb. ÚS). Překvapivost rozhodnutí je třeba vždy posuzovat s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a uplatněné právní námitky účastníků (nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03, č. 27/2004 Sb. ÚS).“
25. Na druhou stranu však Nejvyšší správní soud (byť ve vztahu ke změně výroku prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem, uvedené závěry ale platí obdobně i ve vztahu k odůvodnění) konstatoval, že nelze vycházet z mylného předpokladu, že „změna výroku napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem je překvapivá již jen z toho důvodu, že odvolací orgán rozhodl opačně než orgán I. stupně. Tak tomu ovšem není. Ve skutečnosti může být stejně překvapivé, když odvolací orgán ponechá výrok napadeného rozhodnutí nedotčený a nahradí jeho důvody svými vlastními zcela novými argumenty, proti nimž odvolání nesměřovalo a směřovat ani dost dobře nemohlo. Ve skutečnosti žádný z těchto postupů není z hlediska dodržení zásady dvojinstančnosti závadný sám o sobě. Při jeho hodnocení se berou v úvahu jiná hlediska – konkrétně, zda postup odvolacího orgánu zajistil všem účastníkům řízení přístup k efektivní obraně. Pokud se odvolací orgán chystá přehodnotit skutkový stav a za tím účelem doplňuje do spisu nové podklady, musí účastníkům umožnit, aby se k nim vyjádřili.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Jestliže zvažuje odlišné právní posouzení věci, musí dát účastníkům reálnou možnost změny právního názoru oponovat.“

26. Konečně Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí uzavřel, že pokud zůstal skutkový stav v odvolacím řízení nezměněn, odvolací orgán žádné nové podklady neopatřoval, pak jeho právní názor nemohl být pro účastníka nikterak překvapivý. Nadto je rovněž podstatné, že v předmětném řízení ani nebyla účastníkům ukládána žádná povinnost, přičemž právě na tuto podmínku váže zákaz změny prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podle Nejvyššího správního soudu by totiž rozšiřování výkladu pojmu „uložení povinnosti“ na jiná rozhodnutí, v nichž se účastníkům povinnost nestanoví, byl již velice extenzivní, vzdálený a zprostředkovaný. V této souvislosti pak Nejvyšší správní soud citoval svůj předchozí rozsudek ze dne 19. 3. 2014, č. j. 6 As 151/2013-27, dle něhož *„[p]řehnanou přísností při hodnocení změn správních rozhodnutí v odvolacím řízení – zejména tam, kde pro takovou úzkostlivost nejsou dány skutkové předpoklady, jako je tomu v tomto případě – by správní soudy nutily odvolací orgány, aby prvostupňové rozhodnutí při shledání jakýchkoliv chyb raději zrušily, než aby se pokoušely o jeho precizaci. Takový postup, je-li aplikován šablonovitě, vede k nežádoucímu jevu, označovanému někdy lidově jako ‚kolotoč opravných prostředků‘ či ‚úřednický ping pong‘, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je opakovaně rušeno, řízení jako celek není stále pravomocně uzavřeno a opakovaná ‚vyhovující‘ rozhodnutí odvolacího orgánu nejsou soudně napadnutelná.“* Dle Nejvyššího správního soudu tak není namístě, aby ani správní soudy podporovaly alibismus a přehnanou opatrnost nadřízených správních úřadů, jež odmítají převzít odpovědnost za výsledek správního řízení, neboť takový přístup by vedl k neefektivnímu a ne hospodárnému oddalování konečného vyřešení případu.
27. Aplikováno na projednávanou věc zdejší soud konstatuje, že ani v přezkoumávaném správním řízení neshledal postup žalované v rozporu se shora citovanými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu. Na rozdíl od nich navíc nedošlo ve vztahu k odůvodnění částečného odmítnutí žádosti žalobkyně o informace ze strany odvolacího orgánu ani ke změně výroku rozhodnutí, což je zásah nepochybně závažnějšího charakteru, nýbrž pouze k doplnění do té doby nedostatečné argumentace povinného subjektu. Podstatné však je, že jak povinný subjekt, tak i následně žalovaná shledali důvodnost odmítnutí poskytnutí informací ze stejných důvodů, kdy žalovaná pouze precizovala odůvodnění odmítnutí s ohledem na zákonné limity vymezené v informačním zákoně, jakož i úvahu o porovnání střetu práva na informace s povinností ochrany určitých údajů. Nelze tudíž hovořit, že by žalobou napadené rozhodnutí bylo pro žalobkyni překvapivým, v důsledku čehož by jí byla odeprána již zmiňovaná „dvojinanost řízení“. Uvedená námitka je proto nedůvodná.
28. Stejně tak soud nepřisvědčil ani související námitce, podle níž měla žalovaná umožnit žalobkyni ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a svým předběžným právním názorem.
29. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu platí, že nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

30. Na výše citované ustanovení navazuje již shora citovaný § 90 odst. 1 písm. c), podle kterého je nutné postupovat ve smyslu § 36 odst. 3 tehdy, pokud si odvolací správní orgán obstará nové podklady pro vydání svého rozhodnutí. Takováto situace však v daném případě nenastala. Jak je totiž zjevné z obsahu správního spisu, žalobkyně sice v rámci odvolacího řízení navrhla provést dokazování podnětem JUDr. Jana Waltera ke kontrole plnění povinností dle Nařízení EU č. 995/2010 za roky 2014 až 2016 ze dne 31. 3. 2017 adresovaným povinnému subjektu, žalovaná však uvedený důkaz jako nedůvodný odmítla a své zdůvodnění k tomuto postupu vtělila do odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Nenastala tedy situace popisovaná ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, neboť žalovaná nepřehodnotila dosavadně zjištěný skutkový stav, nedoplnila do spisu nové podklady, a proto ani nebyla povinna žalobkyni umožnit, aby se k nim měla právo vyjádřit. Stejně tak ale ani nepřijala právní posouzení odlišné od povinného subjektu, a proto nemusela dát žalobkyni možnost na tuto změnu právního názoru reagovat. Soud proto vadu v jejím postupu ve vztahu ke vznesené námitce neshledal.
31. V následném žalobním bodu se soud zabýval otázkou, zda povinný subjekt, resp. žalovaná správně a dostatečně zdůvodnili jimi tvrzenou převahu zájmu omezení práva na informace nad právem na jejich poskytnutí.
32. Podle § 11 odst. 3 informačního zákona platí, že informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.
33. Podle § 12 informačního zákona platí, že všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.
34. Podle § 20 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), platí, že kontrolující nebo přizvaná osoba má povinnost zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděla v souvislosti s kontrolou nebo s úkony předcházejícími kontrole, a nezneužívat takto získaných informací.
35. Jak vyplývá ze shora citované právní úpravy § 11 odst. 3 informačního zákona ve spojení s § 20, odst. 1 kontrolního řádu, v případě provádění kontrolní a jiné obdobné činnosti ze strany správních orgánů jsou skutečnosti získané v jejím průběhu od třetích osob v obecné rovině předmětem zákonné výjimky z poskytování informací, a to na rozdíl od takových, které v rámci této činnosti vytvořil přímo dotýčný správní orgán. Ustanovení § 12 informačního zákona pak zastřešuje veškerá zákonná omezení vymezená v § 7 až § 11 informačního zákona, přičemž vzhledem k tomu, že samo vychází z čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod zaručujícího svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace, která lze omezit pouze zákonem, fakticky správním orgánům stanoví povinnost vážit při posuzování žádostí o informace veřejný zájem na jejich zveřejnění. V důsledku toho je pak nutné provádět tzv. test proporcionality, tedy jakýsi test veřejného zájmu, pomocí kterého dochází k poměření odůvodněnosti požadavku na zveřejnění
- Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

požadované informace s důvody, které naopak informaci chrání a ze zveřejňování vylučují. Test zahrnuje tři kritéria posuzování přípustnosti takového zásahu, jež vycházejí z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

36. Jak je v dané věci zjevné, této povinnosti si byla zejména žalovaná velmi dobře vědoma, neboť se uvedenou problematikou v žalobou napadeném rozhodnutí obsáhle věnovala. Dospěla přitom k závěru, že žalobkyně nikterak neprokázala převahu svého zájmu na poskytnutí jinak informačním zákonem vyloučené skutečnosti nad zájmem na její ochranu, přičemž stejný názor ve vztahu k požadovaným podkladům předaným povinnému subjektu kontrolovanou osobou zastává i soud. Pro právě projednávaný případ je totiž podstatné, že žalobkyně v celém správním řízení ani jednou neozřejmila, v čem by měl její zájem na poskytnutí předmětných informací spočívat, ten pak nelze dovodit ani např. z jí předkládaného podnětu ke kontrole ze dne 31. 3. 2017. Až v žalobě žalobkyně naznačila, že by tento zájem měl spočívat v tom, aby objekt patřící společnosti Daben Kovářská, s.r.o. byl provozován v souladu s účelem, k němuž byl určen, takovému vymezení nicméně soud považuje za příliš obecné a veřejný zájem dostatečně neprokazující. Jak v této souvislosti uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 330/2018-57, žadatel o informace sice „není povinen svou žádost v režimu zákona č. 106/1999 Sb. odůvodňovat a povinný subjekt není oprávněn zkoumat důvody žádosti. [...] [M]otivace pro získání informace není z hlediska zákona o svobodném přístupu k informacím podstatná. Jinými slovy, skutečnost, zda byl stěžovatel při podání žádosti o informace veden pouhou zvědavostí, zda hodlal uplatňovat svá občanská práva, či zda byl veden obchodním nebo jiným zájmem, nehraje při posouzení věci roli. [...] Tím, že v žádosti stěžovatele o poskytnutí informací není zmínka o účelu, k jakému mají být požadované osobní údaje užity ve veřejném zájmu, městský soud argumentoval v rámci poměřování zájmu na ochraně soukromí a veřejného zájmu na poskytování informací. V tomto ohledu byla argumentace městského soudu relevantní, neboť zvážení veřejného zájmu představovalo v posuzované věci součást testu proporcionality provedeného městským soudem.“
37. Povinnost poměření zájmu na ochranu určité informace s právem na její poskytnutí sice v prvé řadě leží na povinném subjektu, to však na druhou stranu neznamená, že by ten byl povinen si domýšlet veškeré souvislosti a aktivně posuzovat všechna hlediska, jež by mohla svědčit o veřejném zájmu na její uveřejnění – jejich prokázání je proto zejména odpovědností žadatele, v daném případě žalobkyně. Ta v této souvislosti v žalobě a následně v replice argumentovala, že zde existoval oprávněný požadavek veřejnosti nad kontrolou činnosti správních orgánů. Přestože však lze s uvedenou tezí v obecné rovině nepochybně souhlasit (ostatně jak vyplývá z žádosti o informace, vyžádala si žalobkyně v jiném řízení poskytnutí protokolů o kontrole u společnosti Daben Kovářská, s.r.o. a jejímu požadavku bylo vyhověno), nikterak to neosvědčuje důvodnost zájmu i na zpřístupnění podkladů, jež si kontrolující orgán – povinný subjekt – v rámci své činnosti vyžádal od třetí osoby. Obdobný test vážení zájmů a výše zmíněné proporcionality přitom v právě přezkoumávané věci provedla i žalovaná, která dospěla k závěru, že zájem na zpřístupnění uvedené skutečnosti nebyl prokázán, resp. nepřevážil nad zájmem na její ochranu.
38. Pokud žalovaná následně argumentovala i dalšími hledisky, např. absencí oprávnění žalobkyně na trestání případného protiprávního jednání, povinností ctít zásadu presumpce nevinny či úvahou o možnosti převážení veřejného zájmu na poskytnutí vyloučené informace až v případě shledání kontrolované osoby vinnou, činila tak již nad rámec své Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

obecné povinnosti. Ačkoliv lze proto s žalobkyní v uvedeném smyslu minimálně souhlasit o spornosti těchto argumentů, podstatné v předmětném případě je především to, že předchozí obecné závěry žalované lze považovat za zcela souladné se zákonem, neboť převaha veřejného zájmu na zveřejnění informací nebyla v řízení prokázána. Předmětná námitka je tudíž taktéž nedůvodná.

39. Zbývá se tak vypořádat s návrhy na doplnění dokazování, které žalobkyně přednesla v rámci repliky k vyjádření žalované a jejichž přesné vymezení učinil soud shora. Přestože totiž žalobkyně uváděla, že mají dokládat, že žalovaná dostatečným způsobem neprovedla test přiměřenosti při vážení střetu zájmů na ochranu oproti zveřejnění informací, a prokázat, že příslušné stavební úřady zůstávají ve vztahu k pile provozované společností Daben Kovářská s.r.o. nečinné, má soud za to, že v právě projednávané věci postrádaly jakoukoliv relevanci. Je totiž třeba opětovně připomenout, že podstatou sporu v předmětném řízení byla otázka, zda žalobkyně prokázala, či nikoliv převahu svého zájmu na zveřejnění jinak informačním zákonem chráněné informace. Navrhované důkazy přitom nebyly schopné tuto skutečnost jakkoliv prokázat, neboť se vztahovaly pouze k popisu průběhu mnohaletého sporu žalobkyně s provozovatelem pily, což však veřejný zájem na poskytnutí informace nijak neosvědčuje. Vyjma toho je též podstatné, že prokázat svůj veřejný zájem byla žalobkyně povinna již v řízení před povinným subjektem, potažmo žalovanou, a nikoliv až před soudem, jenž ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. posuzuje skutkový a právní stav věci, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Z těchto důvodů soud provedení předmětných důkazů v rámci jednání zamítl.
40. Soud uzavírá, že žádné ze žalobních tvrzení o pochybení žalované či povinného subjektu neshledal důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku v plném rozsahu zamítl.
41. Současně s tím soud v souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. výrokem II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalované žádné náklady řízení nad rámec její úřední činnosti nevznikly, a navíc je ani nepožadovala.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 23. září 2020

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)