



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce

RegioJet a.s., IČO 28333187
sídlem náměstí Svobody 86/17, Brno

proti
žalované

Správa železniční dopravní cesty, státní organizace
sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1

za účasti

České dráhy, a. s., IČO 70994226
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí generálního ředitele Správy železniční dopravní cesty ze dne 19. 1. 2015, č.j. 408/2015-O25,

takto:

- I. Rozhodnutí generálního ředitele žalované ze dne 19. 1. 2015, č.j. 408/2015-O25, a rozhodnutí žalované ze dne 3. 12. 2014, č.j. 50611/2014-O25, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí generálního ředitele žalované, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí žalované ze dne 3. 12. 2014, č.j. 50611/2014-O25 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), ve věci žádosti žalobce o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“).
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Žalobce podal dne 19. 11. 2014 žádost o poskytnutí následujících informací:
 - 1) *vymezení části závodu, jež má být předmětem převodu z ČD na SŽDC (dle informací v pololetní zprávě 2014 skupiny ČD by se mohlo jednat mj. o část závodu „Železniční stanice“),*
 - 2) *indikativní / předběžné ocenění části závodu, jež má být předmětem převodu z ČD na SŽDC (dle prohlášení Ing. Kurucze bylo zpracováno, a to jak výnosovou, tak nákladovou metodou),*
 - 3) *návrh kupní smlouvy na převod části závodu (dle informací z médií měl být připraven dne 14. 11. 2014),*
 - 4) *podkladové materiály týkající se plánovaného převodu majetku ČD na SŽDC určené pro jednotlivé zúčastněné orgány, jež se k převodu majetku vyjadřují, a dále komunikaci mezi SŽDC, Ministerstvem dopravy a /nebo ČD týkající se plánovaného převodu majetku.*
4. Žalovaná prvoinstančním rozhodnutím odmítla žádost s odkazem na § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., dle kterého nemůže informace poskytnout, protože se povinnost netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Dále odkázala na § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., dle kterého může povinný subjekt omezit poskytnutí informací, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu. Současně doplnila, že požadované informace má pouze v pracovních verzích, přičemž koncept jakéhokoli rozhodnutí či jiného materiálu, který není v konečné podobě, nelze poskytnout, neboť se může ve výsledku od konečné verze značně lišit. Režim zákona nestanovuje povinnost poskytovat teprve budoucí rozhodnutí, naopak poskytnutí takové neúplné informace by šlo proti účelu zákona. Navíc informace v bodu 1) a 2) představují dokumenty, u nichž není možné jednoznačně garantovat, že tyto do případného uzavření kupní smlouvy nedoznají zásadních změn, jak co do majetku představujícího vymezenou část závodu, tak co do způsobu výpočtu kupní ceny. Jelikož je převod majetku konzultován i se zástupci Evropské komise, odkázala žalovaná i na

nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen „Nařízení“). K požadovaným informacím tak žalovaná pouze sdělila, že realizace převodu nádražních budov a pozemků z Českých drah na žalovanou je stále ve fázi jednání, jelikož se hledá přijatelné řešení. Poté bude následovat standardní legislativní proces.

5. Generální ředitel se v žalobou napadeném rozhodnutí neztotožnil s tím, že by prvoinstanční rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Dle jeho názoru bylo toto řádně a dostatečně odůvodněno. Rovněž uvedl, že o odvolání nepřísluší rozhodovat Ministerstvu dopravy, neboť to je pouze zakladatelem žalované dle zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 77/2002 Sb.“), ve spojení se zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo dopravy proto není nadřízeným orgánem v pravém slova smyslu, žalovaná není součástí ani složkou Ministerstva dopravy bezprostředně podřízenou. Ve smyslu § 20 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. proto o odvolání rozhoduje osoba v čele povinného subjektu, tj. generální ředitel. Rozhodnutí žalované navíc nemají charakter dle § 67 správního řádu. Mezi ministerstvem a žalovanou tak nemůže být vztah nadřízeného a podřízeného, jak předpokládá § 158 správního řádu.
6. Ve vztahu k omezení práva na informace dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. byly dle generálního ředitele splněny obě podmínky, tj. uplatnění omezení do okamžiku, než se příprava ukončí rozhodnutím a zákon nestanoví jinak. Za rozhodnutí, jímž se ukončí příprava určitého materiálu, by zřejmě mělo být považováno uskutečnění předmětného převodu. Jelikož je předmětem převodu majetek Českých drah, musí se pak ohledně ocenění, jakož i dotazu na nově zřízená nákladová střediska, žalobce obrátit na České dráhy. Dále generální ředitel citoval z vyjádření ministra dopravy, uveřejněného v článku ČTK ze dne 5. 12. 2014, z kterého vyplývá, že žalobce se nemusí obávat jakékoli nezákonnosti, neboť cenu převáděného majetku bude schvalovat vláda i Evropské komise. K odkazu žalované na Nařízení generální ředitel konstatoval, že se jednalo o odůvodnění nad rámec § 2 odst. 4, resp. § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 s ohledem na to, že požadované dokumenty tvoří písemný podklad konzultací, přičemž jejich zpřístupnění třetím stranám Evropská komise dle Nařízení odmítla.

II.

Argumentace účastníků

7. Žalobce namítal, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné a nezákonné, a to s ohledem na následující:
 - 1) Rozhodnutí se omezuje pouze na obecná konstatování postrádající hlubší úvahy, nesplňuje tak v souladu s § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. požadavky dle § 68 odst. 3 správního řádu, a je tudíž nepřezkoumatelné.
 - 2) Aplikací § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. se generální ředitel vůbec nezabýval, přičemž toto obsahuje tři důvody pro odmítnutí informací. Není tedy zřejmé, jaký důvod byl zvolen. Dle žalobce však uvedené ustanovení nelze vůbec aplikovat. Nepožaduje totiž názor, informace nepředstavují budoucí rozhodnutí, ani se nejedná o vytváření informací nových.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

- 3) Odmítnutí nelze zdůvodnit ani odkazem na § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., neboť u žalobce došlo nikoli k omezení, ale k úplnému odmítnutí. Navíc se jedná o fakultativní důvod a žalovaná se nezabývala nezbytností omezení, tj. uvážení zde nebylo adekvátně zdůvodněno.
- 4) Nařízení nelze na informace požadované žalobcem aplikovat a žalovaná se rovněž nezabývala výjimkou dle čl. 4 odst. 2 Nařízení umožňující informace zpřístupnit, převažuje-li veřejný zájem. Požadované informace se totiž týkají hospodaření s veřejnými prostředky, potažmo kontroly hospodaření, přičemž činnost žalované je financována z veřejných prostředků. Nerealizování převodu na tomto nic nemění.
- 5) O odvolání mělo rozhodovat Ministerstvo dopravy, nikoli generální ředitel žalované, poučení v prvoinstančním rozhodnutí tak bylo nesprávné.
8. Žalovaná navrhla žalobu zamítnout. Zopakovala, že rozhodnutí bylo řádně zdůvodněno. Dále, že požadované informace sice existují, ale pouze ve fázi rozpracovanosti, ve fázi budoucích rozhodnutí. Koncept rozhodnutí či jiného materiálu, který není v konečné podobě, tak nelze poskytnout, neboť se může ve výsledku lišit, a zákon nestanovuje povinnosti poskytovat teprve budoucí rozhodnutí. Informace dle bodu 1) a 2) představují dokumenty, které zajišťují České dráhy, nelze tedy garantovat, že nedoznají změn. Rovněž byla namíste aplikace § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., pro splnění tam uvedených podmínek, neboť se jedná o podkladové informace do přijetí usnesení vlády o realizaci převodu. Ministerstvo dopravy není nadřízeným orgánem žalované, ale pouze jejím zakladatelem. Žalovaná je specifickou formou organizace zřízenou ad hoc zákonem, není součástí Ministerstva dopravy ani složkou ministerstvu bezprostředně podřízenou. Argumentace Nařízením byla nad rámec důvodů dle zákona č. 106/1999 Sb.
9. Osoba zúčastněná na řízení navrhla žalobu zamítnout. Ztotožnila se s argumentací žalované.

III.

Posouzení žaloby

10. Městský soud projednal věc bez nařízení jednání v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, neboť rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost.
11. Městský soud na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
12. Podle § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.
13. Podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím.
14. Podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

15. Podle § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.
16. Podle § 178 odst. 1 správního řádu nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.
17. Soud nejprve přistoupil k vypořádání námitky ohledně nesprávného poučení, resp. určení, kdo je příslušný rozhodovat o odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, neboť z logiky věci by rozhodnutí o odvolání ze strany nepřislušného orgánu mělo dopad na vypořádání ostatních námitek. Žalobce se odvolává na § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999, ze kterého je dle něj zřejmé, že žalovaná pominula, že nadřízeným orgánem může být ten, kdo stojí v čele subjektu, pouze tehdy, nelze-li nadřízený orgán určit dle § 178 správního řádu. Ministerstvo dopravy přitom plní funkci nadřízeného orgánu žalované, jak vyplývá ze zákona č. 77/2002 Sb. a čl. 2.1. Organizačního řádu žalované účinného od 15. 1. 2013. Generální ředitel žalované je tak ve skutečnosti prvostupňovým orgánem.
18. Při určení nadřízeného orgánu soud vycházel z toho, že je důležitá jednak povaha povinného subjektu, jednak povaha požadovaných informací, tj. k jakému oboru působnosti, odvětví veřejné správy požadované informace náleží, viz například kritéria dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2009, č. j. Komp 6/2009-35, a totožně i doktrinální názory, viz například *Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, § 20.*
19. Pokud jde o povahu žalované, ta je státní organizací vzniklou ze zákona č. 77/2002 Sb. ke dni vzniku akciové společnosti České dráhy (§ 19 odst. 1). Tímto zákonem tedy vznikla i akciová společnost České dráhy, avšak s podstatnými rozdíly, z nichž vyplývá i odlišná povaha žalované. Postavení žalované, poměry, činnost, atd. se totiž řídí *přiměřeně* ustanoveními příslušného právního předpisu upravujícími *státní podnik*, pokud zákon č. 77/2002 Sb. nestanoví jinak (§ 19 odst. 5). Žalovaná dále hospodaří s majetkem státu, se kterým ke dni vzniku akciové společnosti České dráhy hospodařila státní organizace České dráhy (§ 20 odst. 1). Předmět její činnosti je vymezen tak, že provozuje železniční dopravní cestu ve veřejném zájmu; to neplatí pro tu část železniční dopravní cesty, která byla přenechána do užívání jinému provozovateli železniční dopravní cesty nájemní smlouvou (§ 21 odst. 1 věta první zákona).
20. Ústavní soud rovněž v nález ve věci sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ve vztahu k poskytování informací odlišil od obchodní společnosti *státní podnik, který je veřejnou institucí* a tedy povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. Ústavní soud uvedl, že státní podnik je zřízen státem a od vůle státu se odvíjí i jeho orgány nebo alespoň jejich převažující část – například ředitel je jmenován ministrem nebo vládou. Státní podnik podléhá v mnoha směrech kontrole prováděné státem, je nad ním vykonáván dohled a byl založen k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Kromě toho lze jeho veřejný účel spatřovat v zajišťování potřeb státu a v jistém smyslu též v hospodaření s majetkem státu. U žalované je dle soudu nesporné, že ji nelze zařadit do stejné kategorie jako obchodní společnost, nýbrž se jedná o veřejnou instituci (viz rovněž *Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, § 2).*

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

21. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu je však následně podmínky pro určení nadřízeného orgánu *u veřejných institucí nutné zkoumat vždy ad hoc*, tedy zda subjektem příslušným k rozhodnutí o odvolání je ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, anebo zda existují tak úzké vztahy a vazby, jež dovolují vyslovit závěr o existenci subjektu nadřízeného, aniž by bylo možné dát obecně platnou odpověď pro všechny veřejné instituce. Judikatura v tomto ohledu vychází z úpravy vztahů dle právních předpisů, zřizovacích listiny, atd. Z uvedeného vyplývá, že při určení nadřízeného orgánu se zkoumá hierarchie a těsnost vazeb, tj. „míra odsazení“ (viz například rozhodnutí ze dne 11. 2. 2015, č. j. 1 As 239/2014-37, a ze dne 18. 9. 2007, č. j. 6 As 28/2007-77). Pokud zde nejsou, resp. nebudou v dostatečné míře, nebude možné nadřízený orgán určit podle § 178 správního řádu a bude jím ten, kdo stojí v čele této organizační složky dle § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb.
22. Žalobci lze dát za pravdu, že funkci zakladatele žalované jménem státu skutečně vykonává Ministerstvo dopravy (viz § 19 odst. 6 zákona č. 77/2002 Sb.). To však samo o sobě nelze považovat za dostatečné z hlediska „těsnosti“ subordinačních vztahů. Dle zákona č. 77/2002 Sb. jsou orgány žalované správní rada tvořená sedmi členy jmenovanými a odvolávanými vládou toliko na *návrh ministra dopravy a spojů*. Statutárním orgánem žalované je pak generální ředitel, který řídí její činnost a jedná jejím jménem, a který *rozhoduje o všech záležitostech žalované, pokud nejsou tímto zákonem vyhrazeny do působnosti správní rady nebo ministerstva* (§ 31). Generálního ředitele jmenuje a odvolává správní rada a tento nesmí být členem správní rady, je však oprávněn účastnit se zasedání správní rady s hlasem poradním (§ 32). Již ze zákona tak dle soudu vyplývá, že Ministerstvo dopravy nemá přímý vliv na rozhodování orgánů žalované - absence podřízenosti.
23. Odkaz žalobce na Organizační řád žalované ze dne 10. 1. 2013, účinný ode dne 15. 1. 2013, pak není s ohledem na datum podání žádosti ze dne 19. 11. 2014 o poskytnutí informací případný, neboť ode dne 1. 11. 2014 nabyl účinnosti nový Organizační řád ze dne 23. 10. 2014, č.j. S 42 901/2014-O26. Vzhledem k personální a organizační rozsáhlosti žalované je dále nasnadě, že rozhodování o žádostech o poskytnutí informací v prvním stupni nebude v gesci toho, kdo stojí v jejím čele, nýbrž tímto bude na základě vnitroorganizačních předpisů pověřena jiná osoba. V případě žalované je proto pod prvoinstančním rozhodnutím podepsán ředitel odboru právních činností.
24. Městský soud tedy na základě výše uvedeného konstatuje, že v žádném z uvedených předpisů, pokud jde o funkční propojení žalované a Ministerstva dopravy, nejsou stanoveny kompetence takovým způsobem, aby bylo možné aplikovat § 178 správního řádu. Dle soudu nelze dovodit, že by při rozhodovací činnosti žalované ve vztahu k žalobcem požadovaným informacím – převody z Českých drah na žalovanou, ocenění, návrhy kupních smluv a podkladové materiály - v režimu zákona č. 106/1999 Sb., bylo Ministerstvo dopravy nadřízeným orgánem žalované. Ve vztahu k požadovaným informacím totiž právní úprava nesvěřuje Ministerstvu dopravy pravomoc. Ministerstvo dopravy tak není vůči žalované ve vztahu nadřízenosti ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., neboť takový vztah mezi uvedenými subjekty žádným předpisem založen není. Dle soudu se zde proto uplatní druhá část ustanovení § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., tj. že v řízení o odvolání rozhoduje osoba stojící v čele povinného subjektu – generální ředitel žalované. V posuzované věci tak v této souvislosti nedošlo k pochybení.
25. Námitku proto soud neshledal důvodnou.

26. Dále se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Konkrétně, že se rozhodnutí omezila pouze na obecná konstatování postrádající hlubší úvahy, nejsou zřejmé konkrétní skutečnosti a úvahy, resp. že aplikace § 2 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., a Nařízení nebyla vypořádána dostatečně. Nejsou tak v souladu s § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. naplněny požadavky dle § 68 odst. 3 správního řádu.
27. Dle soudu lze v tomto ohledu konstatovat, že rozhodnutí stojí na třech důvodech, pro které nebyly požadované informace poskytnuty: § 2 odst. 4; a § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.; a nesouhlas Evropské komise dle Nařízení.
28. K nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů soud předem uvádí, že musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013 č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28).
29. Pokud jde o nepřezkoumatelnost ve vztahu k § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., žalovaná ve svém rozhodnutí sice pouze odcitovala dané ustanovení, aniž by výslovně sdělila, jaký z jednotlivých důvodů uvedený v tomto ustanovení přichází v úvahu. Nicméně dále v textu uvádí, že: *„...koncept jakéhokoli rozhodnutí či jiného materiálu, který není v konečné podobě, nelze poskytnout, neboť se může ve výsledku od konečné verze značně lišit..., ...Režim zákona nestanovuje povinnost poskytovat teprve budoucí rozhodnutí..., ...V momentě, kdy se rozhodne, bude následovat standardní legislativní proces.“* Z uvedeného dle soudu vyplývá, že žalovaná se opírala o důvod, že povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na budoucí rozhodnutí, což zdůvodnila tím, že neúplné poskytnutí by šlo proti účelu zákona, resp. nelze vyloučit další zásadní změny v bodech 1 a 2 žádosti. Jakkoli bylo zdůvodnění velmi stručné, nelze ve vztahu k aplikaci tohoto důvodu dle § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. konstatovat, že by bylo nepřezkoumatelné. Jinými slovy byly naplněny minimální požadavky na zdůvodnění rozhodnutí a generální ředitel v tomto ohledu mohl uvést, že zdůvodnění považuje za řádné.
30. K otázce zákonnosti odmítnutí poskytnutí informací dle uvedeného ustanovení, žalobce namítal, že nepožaduje názor, informace nepředstavují budoucí rozhodnutí, ani se nejedná o vytváření informací nových. Byť je totiž převod ve fázi plánování, žalobcem požadované informace již existují, což vyplývá z doposud zveřejněných informací a v této souvislosti i citoval a odkázal na veřejně dostupné zdroje. Z rozhodnutí však dle soudu vyplývá, že žalovanou ani generálním ředitelem není zpochybněna samotná existence požadovaných informací, což koresponduje i s vyjádřením žalované k žalobě, kde uvádí, že požadované informace sice existují, ale pouze ve fázi rozpracovanosti, ve fázi budoucího rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Generální ředitel výslovně na str. 5 svého rozhodnutí uvedl, že informace jsou ve stádiu *návrhu* (dle spisového materiálu se jedná o prodej souboru nemovitostí – železničních stanic ze strany Českých drah, které by se měly stát vlastnictvím žalované, resp. státu).

31. Otázkou tedy je, zda lze u žalobce v tomto případě skutečně hovořit o dotazech na budoucí rozhodnutí, jak se domnívá žalovaná, potažmo generální ředitel. Jinými slovy je podstatné, zda požadavek žadatele směřuje do budoucna ohledně toho, jaké opatření zamýšlí povinný subjekt učinit v nějaké věci v budoucnu, přičemž dle doktríny za budoucí rozhodnutí nelze považovat pouze rozhodnutí správní, ale jakékoli (vy)řešení otázky náležející do působnosti povinného subjektu (včetně uzavření smlouvy). Takové rozhodnutí přitom ani nemusí být nijak formalizováno, může se například jednat o faktický úkon (budoucím rozhodnutím je například schválení materiálu ministrem a jeho předání vládě k projednání) - viz *Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 2 odst. 4 a § 11 odst. 1.*
32. Vyjde-li soud v této souvislosti z formulace žádosti žalobce, nelze u požadovaných informací shledat, že by žalobce požadoval sdělit, co zamýšlí žalovaná ve věci převodu části závodu učinit – budoucí vůle (tj. například kroky ve vztahu k navrženému vymezení části závodu, navrženému ocenění, apod.). Požaduje totiž poskytnutí informací o již vymezené části závodu, provedeném ocenění části závodu (byť prozatím indikativní / předběžné), dále existující návrh kupní smlouvy, podkladové materiály a dosavadní komunikaci k plánovanému majetku. Žalobce ve své žádosti výslovně uvádí, že vymezení části závodu a ocenění existuje, byla připravena kupní smlouva, atd. Jeho žádost tak směřovala ve vztahu ke skutečnostem, které již dle něj existují, tj. nastaly, resp. trvají, což podložil informacemi z veřejně dostupných zdrojů. Zjednodušeně řečeno, žalobce se dotazoval právě na onen „návrh“, který byl doposud učiněn, a jímž žalovaná dle generálního ředitele má disponovat. Konstatování žalované v prvoinstančním rozhodnutí a následně i ve vyjádření k žalobě, že dokumenty dle bodu 1) a 2) mohou ještě doznat zásadních změn, co do majetku představujícího vymezenou část závodu, resp. způsobu výpočtu ceny, tak není ve vztahu k aplikaci § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. z důvodu budoucího rozhodnutí podstatné. Dle soudu zde proto neexistoval v rozhodnutí uvedený důvod pro neposkytnutí informací na základě § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.
33. Uvedené však současně nevylučuje, že zde bude dáno možné omezení poskytnutí informací do doby, kdy se plánovaný převod ukončí rozhodnutím ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., tedy že informace žalované jsou podkladem v dosud neukončeném procesu, protože je nelze doposud poskytnout.
34. Ve vztahu k § 11 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. je ve shodě s žalobcem nutné předně uvést, že obsahuje fakultativní důvody pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, resp. toliko pro omezení přístupu k informacím (nikoli úplné vyloučení). Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. tak ukládá povinnost posoudit nezbytnost omezení práva na informace. Povinný subjekt se tak kromě podřazení požadovaných informací pod rozsah omezení musí dále zabývat tím, zda v konkrétní věci je uplatnění důvodu pro omezení přístupu k informacím opravdu nezbytné. Jinými slovy, zda existuje legitimní zájem na neposkytnutí požadované informace, který „převáží“ nad ústavním právem na informace - čl. 17 Listiny základních práv a svobod (viz například rozsudky Nejvyššího správního

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

soudu ze dne 24. 4. 2015, č. j. 8 As 108/2014-54, a ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013-58). Povinný subjekt proto při aplikaci § 11 odst. 1 musí vyhodnotit, zda jsou naplněny příslušné znaky toho kterého písmene daného ustanovení a následně je rovněž nutné odůvodnit nezbytnost omezení práva na informace.

35. Omezit přístup k informacím dle § 11 odst. 1 lze jen tehdy, pokud by jejich poskytnutím mohlo být nepřiměřeně narušeno jiné základní právo nebo i z jiných závažných důvodů ve smyslu čl. 17 Listiny základních práva a svobody, například poskytnutí „nových informací“ mohlo vést k narušení dané rozhodovací činnosti povinného subjektu - v případě § 11 odst. 1 písm. b), pokud by tyto informace mohly být zneužity s cílem získat výhodu například v postavení s jinými uchazeči o veřejnou zakázku, pokud by sdělením informace mohlo dojít ke snížení ochrany majetku či bezpečnosti informačních systémů povinného subjektu (například při požadavcích na zpřístupnění interních bezpečnostních opatření) apod. (viz *Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 11.*
36. Pokud jde konkrétně o aplikaci § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., musí být dle soudu z rozhodnutí zřejmé, zda požadovaná informace koresponduje pojmem nová informace, vzniklá při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, potažmo ve kterém okamžiku dochází k ukončení přípravy rozhodnutím. Ustanovení tedy umožňuje neposkytnutí informace vytvořené již v rámci určitého rozhodovacího procesu, ve kterém doposud samotné rozhodnutí nebylo učiněno (pokud by šlo o žádost o vytvoření nové informace, aplikoval by se § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.).
37. Výše uvedené lze tedy shrnout tak, že při aplikaci § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. má být posouzeno, zda informace odpovídají pojmu nová informace, vzniklé při přípravě rozhodnutí, dále ve kterém okamžiku dochází k ukončení přípravy rozhodnutím a následně musí být provedeno uvážení, zda je neposkytnutí takové informace nezbytné.
38. V posuzované věci žalovaná na jakékoliv posouzení stran aplikace § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. v podstatě rezignovala. Pouze uvádí, že informace má v pracovních verzích, resp. v bodech 1 a 2 představují dokumenty, které zajišťují České dráhy. Generální ředitel následně konstatoval, že zákon č. 106/1999 Sb. nestanoví povinnost určit termín vydání rozhodnutí, pouze uvádí, že toto omezení práva na informace platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím. Při vytváření nebo získání informací se přitom jedná pouze o podkladové informace. Z pohledu žalované jsou informace ve stádiu návrhu. Konečnou podobu získá informace až v rámci výstupu prezentovaném v přijatém rozhodnutí, přičemž k rozhodnutí by mělo dojít na základě usnesení vlády.
39. Z § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. je dle soudu zřejmé, že se o „novou informaci“ nebude jednat v případě, že určité zachycené údaje představují v daném okamžiku jen pracovní verzi, tedy jestliže informaci dosud nelze považovat z hlediska povinného subjektu za informaci existující. V takovém případě by totiž byl dán důvod pro aplikaci § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Současné není nutné, aby novou informaci pořizoval sám povinný subjekt – může se jednat o informaci, kterou získal od jiné osoby v souvislosti s budoucím opatřením (*Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 11.*
40. Z rozhodnutí generálního ředitele přitom vyplývá, že je na informace nutné hledět jako na podkladové informace. Jestliže tedy v posuzované věci informace v době žádosti již

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

existovaly, například v podobě návrhu převodu majetku ze strany Českých drah, k čemuž směřovala žádost žalobce, je dle soudu možné, aby byly podkladem v dosud probíhajícím procesu pro jejich souvislost s následným řešením, potažmo rozhodnutí vlády. V takovém případě § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. skutečně umožňuje informace dočasně neposkytnout. Nicméně se tak děje za předpokladu, že v rozhodnutí bude zkoumáno, zda bylo nezbytné právo na informace omezit (existence legitimního důvodu).

41. K tomu ovšem v dané věci nedošlo. Jak přitom bylo vysvětleno výše, oproti případům, kdy je dána povinnost požadovanou informaci odepřít a kdy je tedy na místě zkoumat pouze naplnění podmínek příslušného ustanovení zákona, musí povinný subjekt v případech fakultativního odepření zdůvodnit, proč takový postup zvolil a musí tak učinit právě s ohledem na uvedená ustanovení Listiny základních práv a svobod, protože právě ona stanoví meze práva na informace od povinného subjektu při aplikaci předmětného ustanovení zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č.j. 1 As 44/2008-116). Současně by dle názoru soudu žalovaná měla v případě, shledá-li důvody pro omezení práva na informace, v konkrétním případě zvážit, zda by nebylo možné žalobci poskytnout alespoň doprovodnou informaci (viz *Jelínková, J., Tuháček, M. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář. Nakladatel: Wolters Kluwer (ČR). 2017, § 11*).
42. Výše uvedeným pochybením proto byla znemožněna možnost soudu přezkoumat rozhodnutí, tj. přezkoumat, zda závěr o tom, že požadovaná informace nebude poskytnuta, je či není správný. Konkrétně totiž v posuzované věci absentuje jakékoliv zdůvodnění o legitimitě nezbytnosti omezení práva na informace ve prospěch jiného zájmu a tato vada nemůže být nahrazena v průběhu soudního přezkumu, jelikož zde nebylo vůbec předestřeno, o co se orgány opíraly ve vztahu k takovému omezení. Jinými slovy orgány aplikovaly uvedené ustanovení, aniž by nezbytnost omezení vůbec zkoumaly. Soud je přitom oprávněn přezkoumávat toliko zákonnost závěrů, nikoli je nahrazovat.
43. Sama tato skutečnost by však nebyla důvodem zrušení rozhodnutí ze strany soudu, pokud by zde byl dán jiný důvod pro odmítnutí žádosti. Jinými slovy pokud by rozhodnutí bylo částečně nepřezkoumatelné, jeho zrušením by soud pouze prodloužil řízení, jestliže by zde existoval důvod pro neposkytnutí informací.
44. Jelikož soud již výše shledal, že nebyly splněny předpoklady pro použití § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., zbývá posoudit, zda existoval důvod pro neposkytnutí informací na základě Nařízení. Soud se nicméně i v tomto ohledu ztotožňuje s žalobcem, že nebyla dostatečně vypořádána otázka aplikace Nařízení na žalobcem požadované informace. Žalovaná v rozhodnutí pouze konstatovala, že požadované dokumenty tvoří podklad konzultací se zástupci Evropské komise s ohledem na čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li smlouvy jinak). Jejich zpřístupnění bylo Evropskou komisí třetím stranám odmítnuto.
45. Žalobce k tomu na str. 6-7 odvolání uvedl konkrétní důvody, proč se domnívá, že Nařízení zde nelze aplikovat – informace nebyly vytvořeny orgány EU, ani od nich nepocházejí, nejedná se o případ, kdy by žádost byla adresována Evropské komisi, nýbrž národnímu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

orgánu, neuplatní se ani čl. 5 Nařízení, neboť tento se vztahuje pouze na informace, které pochází od orgánu EU a má je k dispozici povinný subjekt.

46. Generální ředitel poté v žalobou napadeném rozhodnutí jednak konstatoval, že se ze strany žalované jednalo o odůvodnění navíc. Současně však shledal, že působnost Nařízení je vymezena v čl. 2 odst. 3 Nařízení, z čehož dle jeho názoru vyplývá, že se Nařízení vztahuje i na dokumenty které orgán Evropské unie obdržel a má v držení. Ve shodě s žalovanou proto zopakoval, že zpřístupnění třetím stranám Evropská komise dle Nařízení odmítla.
47. Nicméně dle soudu mělo být buď uvedeno, že aplikace Nařízení je v posuzované věci irelevantní pro existenci důvodu neposkytnutí informací na základě zákona č. 106/1999 Sb., čímž by se stalo konstatování ohledně působnosti Nařízení bezpředmětným, anebo je nutné se řádně zabývat argumenty ve prospěch použití Nařízení a v této souvislosti i s námitkami žalobce, resp. musí být zřejmé, z jakého důvodu dle Nařízení nemají být informace poskytnuty (k čemuž nedošlo). Účelem nařízení bylo totiž zajistit co nejširší přístup k dokumentům, z čehož Nařízení stanovuje konkrétní výjimky vyjmenované v čl. 4 Nařízení (odepření přístupu). Odůvodnění rozhodnutí proto dle soudu v tomto ohledu nekoresponduje s minimálními standardy.
48. Právo na řádné odůvodnění rozhodnutí, včetně vypořádání námitek a skutečností uváděných účastníkem, tvoří součást práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod); jedná se o nezbytnou záruku proti libovůli v rozhodování, která je neslučitelná s principem demokratického právního státu (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99 a ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10). Podle § 68 odst. 3 správního řádu, který se použije na odvolací řízení podle zákona č. 106/1999 Sb. (srov. § 20 odst. 4), platí, že v odůvodnění se uvedou důvody a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Z odůvodnění rozhodnutí musí být tedy seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, resp. považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné.
49. Výše uvedeným pochybením stran absence řádného odůvodnění rozhodnutí tak byla znemožněna možnost soudu přezkoumat rozhodnutí, resp. přezkoumat, zda závěr o tom, že se požadovaná informace s ohledem na Nařízení neposkytne, je či není správný. Soud se proto ztotožnil s námitkou žalobce.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

50. S ohledem na výše uvedené městský soud konstatuje, že rozhodnutí jsou dílem nezákonná, neboť bylo nesprávně posouzeno neposkytnutí informací ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., a dílem nepřezkoumatelná. Nebylo totiž posouzeno, zda v dané věci je uplatnění důvodu pro omezení přístupu k informacím dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. nezbytné, tj. zda existuje legitimní důvod na neposkytnutí požadované informace a neposkytnutí je tomuto legitimnímu důvodu přiměřené. K omezení práva na informace musí existovat zájem natolik významný, že převáží nad právem dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č.j. 1 As 70/2013-58, a ze dne 24. 4. 2015, č.j. 8 As 108/2014-54). Povinný subjekt musí tuto přiměřenost náležitě odůvodnit. Současně se žalovaná a generální ředitel řádně nevypořádali s důvody odepření poskytnutí informací dle Nařízení, resp. uplatnění

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

výjimek tam uvedených a v tomto ohledu nebyly vypořádány ani námitky žalobce. Jelikož soud nemohl posoudit důvodnost nezbytnosti omezení práva na informace, nemohl ani nařídit informace poskytnout.

51. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). Učinil tak bez jednání, neboť pro tento postup byly dány zákonné důvody dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Právním názorem, který soud v tomto rozsudku vyslovil, jsou v dalším řízení žalovaná i generální ředitel vázáni.
52. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s., dle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto mu přísluší náhrada nákladů řízení proti neúspěšné žalované. Z obsahu spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady ve výši 3 000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Dále se jednalo o náklady právního zastoupení spočívající v odměně advokáta. Žalobce byl v průběhu řízení zastoupen advokáty, jejichž zastoupení bylo před vydáním rozhodnutí ukončeno. Jelikož soud neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro nepřiznání náhrady (§ 60 odst. 7 s.ř.s.), přiznal náhradu za dva úkony právní služby po 3 100 Kč společně se třemi režijními paušály po 300 Kč – převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif). Oba právní zástupci žalobce byli zároveň plátcí DPH. Celkem je tedy žalovaná povinna k náhradě nákladů řízení ve výši 11 228 Kč. Vzhledem k tomu, že zastoupení byla v průběhu řízení ukončena, je žalovaná povinna zaplatit tuto částku přímo žalobci.

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, 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Praha 3. června 2019

JUDr. Karla C h á b e r o v á v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.