



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyň JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **Centrum pro efektivní dopravu, z.s.**, IČO 22831860
sídlem nám. Winstona Churchilla 1800/2, 130 00 Praha 3
zastoupený advokátem Mgr. Ludvíkem Matouškem
sídlem Kovářská 549/12, 190 00 Praha 9

proti
žalované: **Správa železniční dopravní cesty, státní organizace**, IČO 70994234
sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 3. 2015 č. j. 13513/2015

takto:

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

Odůvodnění:

I.
Předmět přezkumu

1. Žalobce podal dne 12. 2. 2015 u žalované (dále též jako „SŽDC“) žádost o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“). Žalobce žádal 1) o poskytnutí seznamu aktuálně

zpracovávaných územně-technických studií zadaných žalovanou s uvedením názvu studie, názvu jejího zhotovitele a jména a příjmení vedoucího týmu zhotovitele a 2) ke každé položce tohoto seznamu o poskytnutí všech zápisů z výrobních porad/výrobních výborů/kontrolních dnů se zhotovitelem.

2. Bodu 1) žádosti žalovaná vyhověla a požadovanou informaci poskytla v dopise ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6858/2015. Ve zbytku žádost odmítla rozhodnutím ze dne 25. 2. 2015, č. j. 8708/2015-O27 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“). Informaci uvedenou v bodě 2) žádosti žalovaná odmítla poskytnout s odůvodněním, že se jedná o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu ve smyslu ust. § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona.
3. Žalobce podal dne 13. 3. 2015 proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které generální ředitel žalované rozhodnutím ze dne 26. 3. 2015, č. j. 13513/2015 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“) zamítl s tím, že prvostupňové rozhodnutí zároveň potvrdil.
4. Žalobou včasně podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) se žalobce domáhá, aby soud zrušil napadené rozhodnutí, eventuálně také prvostupňové rozhodnutí, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, dále aby žalované uložil povinnost poskytnout požadovanou informaci a nahradit žalobci náklady řízení.

II.

Žalobní body a vyjádření k žalobě

5. Podle názoru žalobce rozhodla žalovaná nezákonně, když odmítla poskytnout informace s tím, že se jedná o podkladovou informaci podle § 11 odst. 1, písm. b) informačního zákona. Žalobce je přesvědčen, že informace požadována v bodě 2) není informací novou, ale je pouze zápisem provedeným při rozhodování (tj. v protokolu zhmotněnou, zanesenou a zaznamenanou informací), což neznamená, že se nutně jedná o podklad sloužící k rozhodnutí.
6. Žalobce je toho názoru, že vazba na územně-technické studie, která je zmíněna v odůvodnění napadeného rozhodnutí, je zcela nelogická, neboť uzavření studie nemá (zpětný) vliv na konečnou podobu nebo konečný význam informace - zápisu. Tento názor žalobce opírá též o komentář k informačnímu zákonu (JUDr. Adam Furek, Mgr. Lukáš Rothanzl, Linde Praha, r.v. 2010, str. 267, str. 268, str. 269).
7. Dále uvádí, že stanoviska subjektů zapojených do zpracování studií nespadají do kategorie ochrany informačního zákona a že odkaz na ochranu třetích osob, jež mají v rámci procesu tvorby rozhodnutí poskytovat interní, strategické či koncepční informace, je nepřiléhavý. I tyto subjekty zapojené do projednávání studií (zejména orgány státní správy a samosprávy) by byly podle mínění žalobce povinny požadované informace poskytnout, žalobce se však z důvodu úspory času a energie řady těchto míst obrátil na „sběrné centrum“ - žalovanou. Žalobce má za to, že neposkytnutí informace odůvodněné ochranou účastníků projednání a nestrannosti zúčastněných správních orgánů, není v souladu se zákonem.
8. Žalobce také vytýká žalované, že odůvodnění jejího rozhodnutí postrádalo charakteristiku nebezpečí, kterému čelí odmítnutím poskytnutí informace, a posouzení, zda tvrzená ochrana třetích osob a orgánů převyšuje zájem na ochraně základního politického práva žalobcova.
9. Žalobce se domnívá, že podkladem pro rozhodnutí jsou až hotové územně-technické studie, resp. jen některé z těchto (dokončených) studií, on však žádal pouze zápisy a nikoli

návrhy zápisů nebo rozpracované studie. Žalovaná by tak mohla se stejnou logikou tvrdit, že jakákoli informace, která je jí doručena nebo kterou vytvoří, je informací sloužící k učinění rozhodnutí, a proto ji nemůže poskytnout. Žalobce má za to, že tímto přístupem by byla eliminována kontrola efektivity vynakládání veřejných prostředků, neboť by vše bylo řešeno až ex post (až po rozhodnutí) a nemohla by se vést diskuze o nabízených alternativách či vhodnosti nabízených řešení.

10. Podle žalobce není požadovaná informace způsobilá ovlivnit výsledné rozhodnutí (ať už je za takové rozhodnutí považováno rozhodnutí učiněné na základě studie nebo studie samotná). Dále má za to, že citlivé údaje vůbec nemusí být obsahem zápisů. Pokud by však nějaké informace byly hodny ochrany, mohly by být zneprístupněny, není však možné odmítnout celou žádost takto paušálně.
11. Žalovaná ve svém vyjádření uvádí, že zápisy z výrobních porad, výrobních výborů, kontrolních dnů jsou nedílnou součástí procesu zpracovávání územně-technických studií a nejsou samostatnou složkou, kterou lze ve smyslu zákona poskytnout. Jednání (z nichž jsou pořizovány požadované zápisy) mohou ovlivnit koncepci a případně výsledné znění studií a také mohou mít vliv na výsledné rozhodnutí při schvalování studií. Žalovaná má důvodné obavy, že pokud by byly zápisy zveřejněny u nedokončených studií, mohly by nezúčastněné osoby disponovat informacemi, které se vývojem při dalším zpracování studií stávají překonané a bezpředmětné, mohou být nesprávně vykládány, příp. by mohlo dojít v průběhu doby ke změně výsledné podoby studií. Navíc má žalovaná důvodné obavy, že pokud by zveřejnila pro ni strategické informace, za které považuje i požadované zápisy, mohly by být tyto informace zneužity.
12. Žalovaná sděluje, že studie rozpracovávají problematiku ve značně širokém rozsahu, zápisy obsahují stanoviska a jiné podkladové materiály orgánů státní správy, obcí, měst, krajů, dopravců apod. Třetí osoby taktéž pro účely zpracovávání studií poskytují své strategické a koncepční údaje (jež mohou být součástí zápisů) a bez vědomí a souhlasu těchto třetích stran není žalovaná oprávněna tato data (případně stanoviska k těmto údajům) komukoliv poskytovat. Veškeré tyto údaje jsou určeny pro účely strategického rozhodování o dalších postupech v rámci té které studie až do jejího dokončení. Ve vztahu k probíhajícím neuzavřeným studiím toto omezení spočívá v potřebě ochrany účastníků jejich projednání, nestrannosti zúčastněných správních orgánů a v potřebě zabránit možnému zneužití získaných informací. Z uvedeného plyne, že požadované zápisy z výrobních porad, výrobních výborů, kontrolních dnů se zhotovitelem jsou určeny žalované jako provozovateli dráhy pro strategická rozhodování a jako podklad pro řešení dlouhodobých cílů a pro tvorbu koncepce politiky bezpečnosti železniční dopravy na tratích ve vlastnictví státu. S ohledem na skutečnost, že požadované zápisy z výrobních porad, výrobních výborů, kontrolních dnů se zhotovitelem týkající se územně technických studií jsou podkladem pro celou řadu v současnosti probíhajících činností SŽDC a pro následné připravované strategické rozhodnutí SŽDC na úseku výstavby nebo modernizace železniční dopravní cesty, omezuje žalovaná poskytnutí požadovaných informací pod bodem 2) žádosti až do doby vydání příslušného posuzovacího a schvalovacího protokolu té které studie.
13. Žalovaná se rovněž domnívá, že ze strany žalobce dochází podáváním častých žádostí o poskytnutí informací ke zneužívání práva na informace, o čemž má svědčit i skutečnost, že od 18. 11. 2014 do 14. 7. 2015 podal žalobce celkem 14 žádostí o poskytnutí informací a v současnosti je u městského soudu projednáváno i několik dalších žalob podaných

žalobcem proti žalované. Žalovaná upozorňuje, že institutem zneužití práva se zabýval i Nejvyšší správní soud (dále „NSS“), např. v rozsudku ze dne 10. 11. 2005 ve věci sp. zn. 1 Afs 107/2004.

14. Žalovaná tedy zastává názor, že v nyní řešené věci postupovala v souladu se zákonem, když žalobci neposkytla informace v rozsahu jím požadovaném. S ohledem na to navrhuje, aby byla žaloba v celém rozsahu zamítnuta.

III.

Posouzení věci

15. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím oba účastníci řízení konkludentně souhlasili (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), což je významné s ohledem na posuzovanou možnost omezení poskytovaných informací „do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím“ [viz § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona]. Věc posoudil následovně:
16. Podle ust. § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona může povinný subjekt 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.
17. Citované ustanovení zakládá možnost povinného subjektu (ve smyslu ust. § 2 informačního zákona) odmítnout poskytnutí tzv. podkladové informace. Aby bylo možno aplikovat ust. § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona, musí být splněno několik podmínek.
18. V první řadě se musí jednat o informaci, která byla povinným subjektem vytvořena nebo získána při přípravě rozhodnutí, které dosud neučinil, a to pro účely tohoto budoucího rozhodnutí.
19. Pojem rozhodnutí je třeba vykládat extenzivně a nechávat jej pouze ve formálním smyslu, např. jako správní rozhodnutí podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (srov. rozsudek městského soudu ze dne 19. 11. 2013 č. j. 11 A 149/2012-63, publikovaný pod č. 3023/2014 Sb. NSS). Za rozhodnutí pro účely aplikace ust. § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona tak lze považovat prakticky jakékoli rozhodnutí, nikoli jen rozhodnutí učiněné např. podle správního řádu, resp. rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Je nutné zdůraznit, že ust. § 11 odst. 1 informačního zákona upravuje fakultativní důvody pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, odepření tzv. podkladové informace je tedy možnost, nikoli povinnost povinného subjektu. Zároveň se se řídí rozhodovací praxe pravidlem, že se poskytují zásadně veškeré požadované informace, ledaže existují zákonné důvody, které nad právem na informace převáží, a to s ohledem na ustanovení článku 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy povinnost poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti za podmínek, které stanoví k provedení tohoto ústavního imperativu zákon. Při vědomí právě uvedeného městský soud dochází k závěru, že otázku, zda je vhodné zpřístupnit určitou informaci, která byla vytvořena nebo získána v průběhu rozhodování povinného subjektu, je třeba řešit zejména

posuzováním legitimity důvodu užití správního uvážení v každém jednotlivém případě po poměření práva na informaci s argumenty, které poskytnutí informace vylučují, tedy po provedení testu proporcionality takových práv. Naproti tomu paušálně uplatňovaný restriktivní výklad pojmu rozhodnutí by v mnoha případech mohl vést k znemožnění řádného rozhodování povinných subjektů.

20. Ustanovení, které je předmětem výkladu, dále připouští, že jeho použití může být vyloučeno zvláštní právní úpravou. Tato situace však v daném případě nenastává.
21. V neposlední řadě nelze přehlédnout, že o tzv. podkladovou informaci se jedná pouze do ukončení přípravy rozhodnutí, resp. do okamžiku učinění rozhodnutí. Až od této chvíle se podkladové informace stávají veřejně přístupnými a mohou být poskytnuty (není-li dán jiný důvod pro jejich neposkytnutí).
22. Informace, kterou žalobce žádal v posuzované věci, je podle městského soudu podkladovou informací podle ust. § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona. Obsahem zápisů požadovaných žalobcem jsou informace získané během výrobních porad, výrobních výborů, kontrolních dnů, které nepochybně ovlivňují výslednou podobu studií. Na základě uvedených jednání lze například upravit zaměření dané studie a v závěru posoudit, zda splňuje požadavky nebo zda jsou nutná určitá doplnění, tedy jestli je možno studii uzavřít, schválit a převzít. I samotné uzavření a převzetí studie je s ohledem na výše uvedené možné považovat za jisté dílčí rozhodnutí, tedy rozhodnutí ve smyslu ust. § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona. Uzavřené studie, jejichž součástí jsou požadované zápisy, se navíc následně mají stát podkladem dalších rozhodnutí.
23. Zároveň je zřejmé, že žalovaná vedla jednání, jejichž zápisy žalobce požadoval, s přímým záměrem získat informace pro účely svého budoucího rozhodnutí.
24. Vzhledem k tomu, že žalobce požadoval zápisy z jednání o aktuálně zpracovávaných studiích, byla splněna i zákonná podmínka odepření podkladové informace před ukončením přípravy rozhodnutí.
25. Žalobce namítá, že nežádal návrhy zápisů ani rozpracované studie, ale pouze zápisy provedené při rozhodování, tedy informaci zhmotněnou, zanesenou a zaznamenanou v protokolu, a proto jím požadovaná informace není informací novou. S touto argumentací se nelze ztotožnit, neboť vychází z nesprávného výkladu ust. § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona. Zmiňované návrhy zápisů či rozpracované studie by vůbec nebyly podkladovou informací ve smyslu předmětného ustanovení, nýbrž informací ještě neexistující, jejíž poskytnutí by bylo možno odmítnout na základě ust. § 2 odst. 4 informačního zákona. To, že byla žalobcem požadovaná informace zhmotněna zaznamenáním v protokolu, je jednou z typických vlastností tzv. podkladové informace, neboť podle dikce ust. § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona se musí jednat o informaci, „která vznikla“.
26. Jako materiální důvod odepření informace žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí uvedla, že *neuzavřené ÚTS (územně-technické studie) se stále nachází ve fázi zpracování a přípravy pro koncepční strategické rozhodnutí a jednotlivé jejich části, jako jsou například záznamy z výrobních porad, nelze zatím vydat. Jedná se o informace v současné době určené pouze pro SŽDC a ostatní přizvané účastníky projednání předmětných studií. SŽDC navíc není zpracovatelem předmětných záznamů. Vzhledem ke značné šíři zpracovávané problematiky*

jednotlivých ÚTS je nejprve na úrovni SŽDC potřeba učinit základní manažerské rozhodnutí o přijetí buď celkových, nebo dílčích závěrů těchto studií.

27. Generální ředitel SŽDC se s tímto odůvodněním ztotožňuje, když v napadeném rozhodnutí uvádí, že *SŽDC je povinna chránit práva třetích osob, které se účastní zpracování územně-technických studií. Neuzavřené územně-technické studie se stále nacházejí ve fázi zpracování a přípravy pro koncepční strategické rozhodnutí a jejich jednotlivé části v současnosti slouží jako interní materiál pro potřeby SŽDC a přizvaných účastníků projednávání předmětných studií. Veškeré tyto údaje jsou určeny pro účely strategického rozhodování o dalších postupech v rámci té které studie, až do schválení příslušné studie.*
28. Požadavek zdůvodnění, proč se žalovaná rozhodla využít dispozice dané ust. § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona, tedy prvostupňové i napadené rozhodnutí splňuje a legitimnost důvodu odepření informace je možné podrobit přezkumu.
29. Městský soud si k doplnění spisového materiálu vyžádal od žalované zápisy z výrobních porad, výrobních výborů, kontrolních dnů se zhotovitelem územně-technických studií a s předmětnou informací se seznámil. Městský soud konstatuje, že tyto zápisy jsou značně rozsáhlé a obsahují soubor údajů, jejichž významná část je takové povahy, jež odůvodňuje odepření poskytnutí požadované informace. Zápisy z výrobních porad, výrobních výborů, kontrolních dnů jednak zahrnují informace jiných správních orgánů, o jejichž poskytnutí by měly tyto správní orgány rozhodnout samy. Žalovanou v tomto případě nelze považovat za „sběrné centrum“ s oprávněním poskytovat informace citlivé povahy, které jí byly sděleny jinými osobami, protože takovou „pozici“ jí zákon neukládá. Zápisy rovněž obsahují údaje, u nichž je namístě uvažovat o ochraně obchodního tajemství (§ 9 informačního zákona), a to u všech kumulativně posuzovaných skutečností (§ 504 občanského zákoníku). Zároveň soud nepovažuje zápisy z jednání o územně-technických studiích za informaci, jejíž odmítnutí by znemožnilo diskuzi o věcech veřejného zájmu a omezilo kontrolu efektivit vynakládání veřejných prostředků. Městský soud tedy shledal, že ochrana interních, strategických a koncepčních údajů zúčastněných třetích osob, řádného průběhu rozhodování správních orgánů, jakož i snaha zabránit možnému zneužití získaných informací, je v dané věci legitimním důvodem pro omezení poskytnutí podkladové informace, a tedy omezení práva žalobce na informace. Žalovaná nepřekročila meze správního uvážení ani ho nezneužila a napadené rozhodnutí není nezákonné z tohoto ani z jiných důvodů.
30. Na rozdíl od zhodnocení skutkového a právního stavu a otázky přezkoumatelnosti rozhodnutí podle informačního zákona jiným senátem městského soudu ve věci týchž účastníků ve věci sp. zn. 6 A 58/2015 má městský soud v projednávané věci za to, že prvostupňové rozhodnutí i napadené rozhodnutí jsou přezkoumatelná, když zřetelně a výstižně, třebaže stručně, zdůvodnila, proč požadovanou informaci nemohou poskytnout v této fázi do doby ukončení „rozhodnutí“, kdy – jak zdůraznila obě uvedené rozhodnutí žalované – *jedná se (u předmětných aktuálně zpracovávaných územně technických studií) o informace v současné době určené pouze pro SŽDC a ostatní přizvané účastníky projednávání předmětných studií a zároveň neuzavřené územně technické studie se stále nacházejí ve fázi zpracování a přípravy pro koncepční strategické rozhodnutí a jejich jednotlivé části v současnosti slouží jako interní materiál pro potřeby SŽDC a přizvaných účastníků projednávání předmětných studií.* Nelze ani přehlédnout upozornění žalované, že SŽDC navíc není zpracovatelem předmětných záznamů, tudíž jí v tomto směru nesvědčí ani informační povinnost podle ust. § 2 informačního zákona. Žalovaný povinný subjekt se

tak přiměřeně zhostil porovnání kolize práva na informaci a práva na zachování nezveřejněné informace (tedy testu proporcionality, jehož hranice a ústavní rozměr vyjádřil Ústavní soud například v nález č.j. IV. ÚS 3208/16), a to do doby, kdy se příprava rozhodnutí, studie apod. ukončí rozhodnutím, tedy rozhodnutím ve výše naznačeném extenzivním, materiálním pojetí. Odmítnutí poskytnutí informace bylo učiněno v rámci zákona a v souladu s ním.

IV.

Závěr a náklady řízení

31. Na základě shora uvedeného dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
32. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. a odpovídá skutečnosti, že žalobce nebyl v řízení úspěšný, naopak ve věci měla plný úspěch žalovaná, avšak v řízení nevyňaložila hodnotitelné procesní náklady.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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.

Praha 8. prosince 2017

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu