



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. 13528/2015

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 studií proveditelnosti výstavby nebo modernizace železniční dopravní cesty 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 26. 2. 2015, č. j. 6857/2015. Ve zbytku žádost odmítla rozhodnutím ze dne 26. 2. 2015, č. j. 9045/2015-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 zamítl rozhodnutím ze dne 26. 3. 2015, č. j. 13528/2015 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“) 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. Žalobce považuje odmítnutí požadované informace za nezákonné, neboť ta 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 studie proveditelnosti, 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 komentářovou literaturu.
7. Dále uvádí, že stanoviska subjektů zapojených do zpracování studií nespádají 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.
8. Žalobce také vytýká žalované, že odepřela přístup k informacím s odůvodněním absentujícím charakteristiku interní, strategické či koncepční informace, která by byla hodna této ochrany v porovnání s žalobcovým ústavním právem na informace.
9. Žalobce se domnívá, že podkladem pro rozhodnutí jsou až hotové 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 efektivit 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. Žalovaná ve svém vyjádření uvádí, že zápisy z výrobních porad, výrobních výborů, kontrolních dnů nejsou pouhým zápisem provedeným při rozhodování, ale jsou nedílnou součástí studií proveditelnosti a procesu jejich zpracovávání. Tato jednání totiž 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 být nesprávně vykládány, příp. by mohlo dojít ke změně výsledné podoby studií.
11. Žalovaná sděluje, že studie proveditelnosti 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 zpracováváných studií proveditelnosti poskytují své strategické a koncepční údaje a bez vědomí a souhlasu těchto třetích stran není žalovaná oprávněna tato data (případně stanoviska k těmto údajům) komukoli poskytovat. Veškeré tyto údaje jsou určeny pro účely strategického rozhodování o dalších postupech v rámci té které studie až do schválení příslušné studie. 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 provozovateli dráhy SŽDC pro strategická rozhodování a jako pomůcka (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 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 schvalovacího protokolu studie, který vydá SŽDC po rozhodnutí Centrální komise Ministerstva dopravy.
12. Dále žalovaná upozorňuje, že žalobce žádal o seznam aktuálně zpracováváných studií zadaných SŽDC, čímž se rozumí takové studie, jejichž zpracování se nachází ve kterémkoli stavu mezi podpisem smlouvy o dílo a jeho úplným převzetím, jinými slovy tedy žádal o rozpracované studie. Dle právního názoru žalované tedy byly v daném případě splněny zákonem stanovené podmínky pro omezení poskytnutí předmětných informací, a to jak skutečnost, že informace vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, tak druhá podmínka, že toto platí jen do doby, než se příprava ukončí.
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 žalobcem podaných žalob. 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 nechápat 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 *zápisy obsahují stanoviska a jiné podkladové materiály orgánů státní správy, obcí, měst, krajů, dopravců apod. Třetí osoby taktéž pro účely zpracovávaných SP (studií proveditelnosti) poskytují své strategické a koncepční údaje (jež mohou být součástí zápisů) a bez vědomí a souhlasu těchto třetích stran není SŽDC oprávněna tato data (případně stanoviska k těmto údajům) komukoliv poskytovat. Jedná se o informace v současné době určené pouze pro SŽDC a ostatní přizvané účastníky projednání předmětných studií. Veškeré tyto údaje jsou určeny pro účely strategického rozhodování o dalších postupech v rámci té které studie až do schválení příslušné studie. Ve vztahu k probíhajícím neuzavřeným SP toto omezení spočívá v potřebě ochrany účastníků jejich projednání a nestrannosti zúčastněných správních orgánů.*
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 studií proveditelnosti výstavby nebo modernizace železniční dopravní cesty, a to především s ohledem na skutečnost, že třetí osoby v průběhu zpracování studií poskytují interní, strategické a koncepční údaje. 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 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 zápisy z jednání o studiích proveditelnosti nejsou informacemi, jejichž odmítnutí by znemožňovalo 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 důvodu 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 nejen 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 uvedená rozhodnutí žalované – *jedná se (u předmětných aktuálně zpracovávaných studií proveditelnosti výstavby nebo modernizace železniční dopravní cesty) o informace v současné době určené pouze pro SŽDC a ostatní přizvané účastníky projednání předmětných studií a zároveň veškeré tyto údaje jsou určeny pro účely strategického rozhodování o dalších postupech v rámci té které studie až do schválení příslušné studie.* 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 nálezu 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 nevynaložila 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 nejbližze 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 8. prosince 2017

JUDr. Jan Ryba  
předseda senátu