



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného v právní věci žalobkyně: **P. S.**, bytem H. 767/2b, P. 8 – T., proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10 – Vršovice, o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 27. 5. 2014, č. j. 2117/M/14, 36103/ENV/14, sp. zn. R/3021,

t a k t o:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

Žalobkyně se včas podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým bylo na základě rozkladu žalobkyně změněno podle ustanovení § 152 odst. 5 písm. a) ve spojení s ustanovením § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 12. 12. 2013, č. j. 77189/ENV/13 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“), ve výroku tak, že věta „*Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“), ..., rozhodlo v souladu s § 16a odst. 6 písm. c) zákona takto:*“ byla nahrazena větou: „*Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“), ..., rozhodlo v*

souladu s § 15 zákona takto:“ Ve zbytku výroku bylo tímto rozhodnutím ministra předchozí rozhodnutí ministerstva potvrzeno.

Z obsahu správního spisu zjistil soud následující skutečnosti.

Žalobkyně se žádostí o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), ze dne 8. 8. 2013 domáhala poskytnutí veškerých materiálů, které by mohly objasnit, jakým způsobem ministerstvo dospělo ke stanovení výše hodnot (koeficientu „K“ a minimální sazby pro výpočet minimální úhrnné výše příspěvků provozovatele solární elektrárny a minimální výše uložených peněžních prostředků na účelově vázaném bankovním účtu), jež jsou součástí přílohy č. 10 vyhlášky ministerstva životního prostředí č. 178/2013 Sb., kterou se mění vyhláška č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 178/2013 Sb.“).

Dne 21. 8. 2013 zaslalo žalované ministerstvo (konkrétně ředitel odboru tiskového a marketingu) pod č. j. 56170/ENV/13 žalobkyni odpověď, v níž uvedlo, že výše koeficientu „K“ byla akceptována v rámci připomínek Ministerstva průmyslu a obchodu a Svazu měst a obcí ČR. K druhému bodu podotklo, že výše poplatku je odůvodněna v důvodové zprávě předmětné vyhlášky. Zároveň ministerstvo uvedlo, že „materiály, včetně interních materiálů a objasnění“ byly již žalobkyni poskytnuty, a to tzv. vypořádání zásadních připomínek k novele dotčené vyhlášky (dále jen „vypořádání připomínek“) a důvodová zpráva k předmětné vyhlášce. Požadovaná „objasnění“ pak nelze poskytnout, neboť informační povinnost se vztahuje pouze k informacím reálně existujícím.

Proti vyřízení žádosti podala žalobkyně ve smyslu § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím stížnost. Tuto stížnost vyřídilo žalované ministerstvo (opět ředitel odboru tiskového a marketingu) tak, že veškeré požadované informace již byly žalobkyni zaslány v dřívějších odpovědích.

Proti tomuto vyřízení stížnosti podala žalobkyně opět stížnost podle § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, v níž mj. vytkla, že stížnost vyřídila tatáž osoba, která zpracovávala vyřízení žádosti.

Tato stížnost byla vyřízena rozhodnutím ministerstva tak, že bylo rozhodnuto, že žádost žalobkyně o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím se odmítá. Ministerstvo v tomto rozhodnutí opět uvedlo, že žalobkyni byly už všechny dokumenty několikrát poskytnuty, takže v případě dalších stížností či žádostí, dovolávajících se zpřístupnění dalších informací vztahujících se k téže věci, jí nemůže být již vyhověno, neboť žádné další informace či podklady ministerstvo nemá. Ministerstvo také upozornilo na ustanovení § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého je možno za informaci způsobilou k poskytnutí označit pouze takovou informaci, která je fyzicky zaznamenána na nějakém nosiči. Zpřístupnit proto žadateli nelze informace o vnitřních pohnutkách či motivech zainteresovaných aktérů, na základě kterých určité rozhodnutí bylo nebo nebylo přijato.

Proti rozhodnutí ministerstva podala žalobkyně rozklad, o němž bylo rozhodnuto nyní napadeným rozhodnutím. V něm ministr opět uvedl, že oba dokumenty, ve kterých jsou

podrobně rozepsány důvody ministerstva při určení hodnot a částek, k nimž směřovala žádost o informace, byly již žalobkyni opakovaně zpřístupněny s tím, že žádné další dokumenty neexistují. Z poskytnutých dokumentů je přitom postup ministerstva při určení obou dotazovaných parametrů zcela jasný a zřetelný a nevznikají proto důvodné pochyby, že by byly ministerstvem jakékoli dokumenty zamlčovány. Navíc ministr upozornil, že informační povinnosti nelze dostát u neexistujících dokumentů, vnitřních pohnutek či osobních motivů s ohledem na § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

II. Obsah žaloby

Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Soudí totiž, že nebyly poskytnuty veškeré informace spadající do rozsahu žádosti, resp. předchozích žádostí. Navíc žalovaný ve vyřízení žádosti uvedl pouze všeobecné informace, neposkytl však požadované materiály, včetně interních materiálů týkajících se připomínkového řízení k legislativnímu návrhu novely vyhlášky. Žalobkyně souhlasí se žalovaným, že právo na informace se nevztahuje na dotazy a názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací; jedná se však o pojmy neurčité, při jejichž aplikaci ze strany povinných subjektů je třeba dbát na to, aby byly vykládány nikoliv restriktivním způsobem, tj. způsobem, který by nepřiměřeně zužoval rozsah ústavně zaručeného práva na informace. A i dle judikatury Nejvyššího správního soudu patří mezi informace o výsledku činnosti nepochybně i informace o podkladech zpracovávaných v průběhu výkonu této činnosti. Jsou-li tedy informace výsledkem činnosti žalovaného, pak jakékoliv podklady zpracované v souvislosti s vytvořením novely vyhlášky, resp. přílohy č. 10 vyhlášky č. 178/2013 Sb., tj. grafy, výpočty apod., jsou informacemi, na jejichž poskytnutí má žalobkyně nárok. Žalobkyně též uvádí, že výlukou ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím lze plně aplikovat pouze na názor, který ještě neexistuje a bude teprve vytvořen, formulován. Jestliže ale již povinný subjekt stanovisko v objektivně shledatelné formě zaujal, nelze výlukou akceptovat a je třeba informace poskytnout, bez ohledu na to, že jde o vnitřní instrukce, směrnice apod. Žalobkyně uzavírá, že napadeným rozhodnutím nemělo být prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno, neboť trpělo a trpí takovými vadami, které jej činí nepřezkoumatelným.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svém původním stanovisku, které sdělil žalobkyni již pětkrát, tedy že konkrétní výše obou hodnot byla stanovena ve vnějším připomínkovém řízení k návrhu Vyhlášky č. 178/2013 Sb., přičemž k předmětnému vnějšmu připomínkovému řízení se vztahují toliko dva dokumenty, ze kterých je jednoznačně patrné, jak a proč ministerstvo k příslušným hodnotám dospělo. První relevantním dokumentem je vypořádání připomínek, druhým je důvodová zpráva. Oba tyto dokumenty ale byly žalobkyni již opakovaně zpřístupněny, nejprve dopisy ministerstva ze dne 25. 7. 2013, č. j. 51317/ENV/13 a 51344/ENV/13, a znovu v dopisu ze dne 26. 9. 2013, č. j. 66335/ENV/13. K výši minimálního příspěvku na recyklaci (který byl změněn oproti důvodové zprávě a vypořádání připomínek) pak žalovaný dodal, že ta byla snížena z hodnoty 11 Kč/kg na konečných 8,50 Kč/kg, avšak k tomuto zásahu, který byl zjevně učiněn ve prospěch provozovatelů solárních elektráren, došlo z rozhodnutí tehdejšího vedení ministerstva, přičemž k němu neexistuje žádná dokumentace.

Žalovaný dále prohlásil, že žádné další dokumenty, podklady či interní materiály, ze kterých by ministerstvo vycházelo při stanovení koeficientu „K“ či minimálního příspěvku na recyklaci, neexistují a jejich poskytnutí žalobkyni je tudíž pojmově vyloučeno. Současně

žalovaný upozornil, že informační povinnosti nelze dostat kromě neexistujících dokumentů ani v případě vnitřních pohnutek a osobních motivů zúčastněných osob s ohledem na § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. A zopakoval, že ze žalobkyni poskytnutých dokumentů je postup ministerstva při určení obou dotazovaných parametrů zcela jasný a zřetelný, a nevznikají proto důvodné pochyby, že by byly ministerstvem jakékoliv dokumenty zamlčovány.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s. ř. s. soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání (účastníci řízení nevyjádřili do dvou týdnů od doručení výzvy soudu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci).

Městský soud předně připomíná, že základní právo na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a jednotlivcem. Informování veřejnosti se totiž týká fungování veřejné moci jako takové, přičemž pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat. A v zásadě na všem, co může souviset s fungováním moci ve státě, mohou mít jednotlivci i veřejnost legitimní zájem; jde o jejich informování a o svobodné utváření názorů (niterní aspekt jednotlivce, jeho seberealizace a rozvoj) a eventuálně o následné veřejné posuzování, tedy o veřejnou diskusi (vnější aspekt), což může působit jako veřejná kontrola činnosti státu; pokud jednotlivec v důsledku cenzury nedisponuje relevantními údaji k určité otázce, nemůže si z povahy věci na tuto otázku vlastní názor vytvořit (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 517/10 ze dne 15. 11. 2010 (N 223/59 SbNU 217)). Smyslem věci tak je umožnění participace občanské společnosti na věcech veřejných. Již v nálezu sp. zn. I. ÚS 367/03 v podobném duchu Ústavní soud podpořil co největší bohatství diskuze o věcech veřejných, jejímž důsledkem je právě mj. požadavek, aby jednotlivec měl k dispozici informace o fungování státní moci k utvoření si svobodného názoru a mohl případně iniciovat či participovat na veřejné diskusi a tím i státní moc kontrolovat. Takto je ostatně základní právo na informace v Listině systematicky umístěno pod oddíl „politická práva“, tedy pod stejný oddíl, v němž je mj. zakotveno právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců nebo právo občanů za rovných podmínek na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.

Zároveň ale soud připomíná, že poskytování informací musí mít své limity. Takto § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví, že informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.

Podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

Uvedená ustanovení byla aplikována ve věci žalobkyně, neboť dle žalovaného jí nemohly být poskytnuty další informace (vyjma těch již dříve poskytnutých), protože jimi žalovaný v žádné formě nedisponoval.

Výluku z práva na informace zakotvenou v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba vykládat podle jejího účelu, jímž je bránit povinné subjekty před tím, aby se na ně žadatelé obraceli v režimu uvedeného zákona mj. s žádostmi o vytvoření nebo obstarání nové informace, kterou povinný subjekt nedisponuje. Zároveň ale lze souhlasit se žalobkyní, že je třeba pojem „vytváření nových informací“ vykládat způsobem, který nebude nepřiměřeně zužovat rozsah ústavně zaručeného práva na informace (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 – 86, ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011 – 70, nebo ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 – 67, vše na www.nssoud.cz). V rozsudku č. j. 1 As 141/2011 – 67 Nejvyšší správní soud vymezil podmínky, za nichž je možné uvedenou výluku použít. Prvním předpokladem je, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. Dalším předpokladem je, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat. První podmínku, že povinný subjekt nemá požadované informace, je přitom třeba posoudit v souvislosti s druhou podmínkou, zda povinný subjekt má povinnost tyto informace mít. S ohledem na tzv. negativní důkazní teorii totiž nelze prokázat negativní skutečnost, tedy že informace požadované stěžovatelem neexistují (srov. např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 26. 7. 2006, č. j. 3 Azs 35/2006 – 104, a ze dne 5. 6. 2013, č. j. 2 Afs 57/2012 – 35, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2010, sp. zn. I. ÚS 22/10, bod 24, in <http://nalus.usoud.cz>).

Podobně z § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím lze dovodit, že informační povinnost nastává pouze v případě informací reálně existujících. Oproti obecnému vnímání pojmu informace je tedy zákonné pojetí užší, neboť se vztahuje pouze na takovou informaci, která skutečně existuje, je zaznamenána a je v dispozici povinného subjektu, nikoli jakýkoli myslitelný údaj, který např. bude zaznamenán či doručen povinnému subjektu v budoucnu.

Jak přitom konstatovala judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2015, čj. 5 As 24/2015 – 36), pokud je povinnému subjektu doručena žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, musí v souladu se zásadou dobré správy podle § 4 odst. 1 správního řádu primárně vyvinout úsilí, aby našel požadovanou informaci a poskytl ji žadateli. Povinný subjekt tedy musí nejprve zkoumat, zda požadovanými informacemi fakticky disponuje, a to bez ohledu na to, jestli takovou povinnost má podle jakéhokoliv právního předpisu. Pokud zjistí, že požadované informace má (i když je ze zákona shromažďovat nemusí), je povinen je žadateli poskytnout, nejedná-li se o výluky podle § 7 až 11 zákona č. 106/1999 Sb. Uvedené však nic nemění na skutečnosti, že po povinném subjektu nelze požadovat poskytnutí neexistujících informací. Musí ale zdůvodnit, jaké konkrétní skutečnosti jej vedly k závěru o tom, že požadované informace nemá. Povinný subjekt tak musí zejména řádně uvést, z jakých důvodů požadovanými informacemi nedisponuje, resp. disponovat ani nemůže, a na základě jakých skutečností dospěl ke zjištění, že požadované informace nemá (např. zda je vyhledával ve svém informačním systému, v archivu apod.). Takové sdělení včetně jeho zdůvodnění a jeho věrohodnosti je zapotřebí posuzovat v každém jednotlivém případě samostatně v závislosti na jeho konkrétních okolnostech, a to rovněž s přihlédnutím k tomu, zda se nemůže např. jednat jen o obstrukční jednání povinného subjektu. Nelze totiž bez dalšího dovozovat, že pokud povinný subjekt žadateli o informace bez relevantního zdůvodnění pouze sdělí, že tyto informace nemá, tak se musí žadatel s tímto tvrzením spokojit.

Pokud městský soud posoudil vstříc shora uvedeným právním východiskům vyřízení žádosti žalobkyně o poskytnutí informací ze strany žalovaného, neshledal, že by bylo

porušeno její právo na svobodný přístup k informacím. Jak se totiž podává ze správního spisu (i z rozhodnutí vydaných v její věci), žalovaný žalobkyni poskytl materiály, ze kterých bylo možno získat (alespoň zčásti) informace, které žalobkyně požadovala, a zároveň se žalovaný vypořádal s námitkami, proč dalšími dokumenty nedisponuje. Dle soudu přitom platí, že vůle normotvůrce při vydávání právních předpisů je zjištělná mj. z důvodové zprávy či z výsledků vypořádávání zásadních připomínek, jež byly v nyní posuzované věci žalobkyni poskytnuty. V těchto dokumentech lze totiž nalézt důvody pro přijetí daných právních norem v jejich konečné podobě, jakož i úvahy, kterými byl normotvůrce (například vstříc podaným připomínkám) veden. Soud zároveň nepopírá, že v rámci normotvorné činnosti mohou vyvstat též další vlivy vedoucí k úpravám přijímaného právního aktu (tak jak se stalo v případě žalobkyně například u změny hodnoty výše minimálního příspěvku na recyklaci), jež ale nemusí být v žádném dokumentu zachyceny. Tento postup sice i z hlediska následné interpretace a aplikace dotčených právních norem nelze považovat za vhodný (adresáti těchto norem se totiž nemohou seznámit s bližšími důvody přijetí dané úpravy a tudíž mohou též vyvstat nejasnosti při jejím výkladu), nelze jej však vyloučit. A za této situace pak lze stěží trvat na tom, aby dotčený správní orgán poskytl další materiály (informace) vztahující se k průběhu dané normotvorby, pokud tyto neexistují, neboť nelze (i s ohledem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím) po něm požadovat, aby takové informace nově vytvářel. Pokud tedy určitá skutečnost sice nastala (informace vznikla), ale vůbec nebyla zaznamenána (např. nebyly zaznamenány ústně sdělené důvody pro změnu přijímaného právního aktu), nebo pokud určitá informace vůbec nikdy neexistovala (např. žádný důvod sdělen vůbec nebyl), je samozřejmé, že požadavek na poskytnutí této informace nemůže být uspokojen. Zde se ostatně také projevuje skutečnost, že informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím nejsou ani nehotové informace, např. různé koncepty písemností, dokumentů, návrhy dopisů apod., protože neodrážejí konečný, definitivně „zaznamenaný obsah“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, čj. 5 As 68/2008 - 60).

Soud přitom neshledal nepravdivým tvrzení žalovaného, že žádné jiné dokumenty, z nichž by byla zjištělná vůle a důvody normotvůrce, neměl ve své dispozici, neboť, jak již bylo řečeno, lze připustit, že ne všechny důvody vztahující se k přijetí určitého právního aktu byly písemně (či jinak archivně) zaznamenány. A zároveň soud zdůrazňuje, že žalovaný žalobkyni řádně sdělil, proč jí další informace (dokumenty) nemůže poskytnout, včetně toho, z jakých důvodů požadovanými informacemi nedisponuje, resp. disponovat ani nemůže (nebyly nikdy vytvořeny). A zároveň poskytl žalobkyni informace ohledně stanovení výše hodnot ve vyhlášce č. 178/2013 Sb., které měl k dispozici, včetně důvodů, které nakonec vedly k jejich určení. Žalovaný tak dostal povinností, jež stanoví judikatura pro vyřízení žádosti o informaci, která neexistuje nebo kterou správní orgán nedisponuje, aniž by soud shledal, že se v jeho případě jednalo o obstrukční jednání. Jestliže navíc žalobkyni byly poskytnuty dostupné dokumenty, v nichž mohla nalézt údaje, jež chtěla prostřednictvím práva na informace zjistit, nelze shledat v postupu orgánů veřejné moci nezákonnost.

V. Závěr

Z výše uvedených důvodů dospěl Městský soud v Praze k závěru, že napadená rozhodnutí byla vydána v souladu se zákonem, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nevznikly. Soud tedy ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í :

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 nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 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.

V Praze dne 30. srpna 2017

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

Za správnost vyhotovení: