



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Calla - Sdružení pro záchranu prostředí**, se sídlem v Českých Budějovicích, Fráni Šrámka 35, IČO: 625 36 761, zastoupen Mgr. Pavlem Douchou, advokátem se sídlem v Praze 1, Mezibranská 7, proti žalované: **Správa úložišť radioaktivních odpadů**, se sídlem v Praze 1, Dlážděná 6, IČO: 660 00 769, zastoupené Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem v Praze 1, Opletalova 55, o žalobě proti rozhodnutí ředitele Správy úložišť radioaktivních odpadů č. j. SÚRAO-2012-1727 dne 10. 9. 2012,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ředitele Správy úložišť radioaktivních odpadů č. j. SÚRAO-2012-1727 dne 10. 9. 2012 se z r u š u j e a věc se v r a c í žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 7.800 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Douchy, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce požádal podáním ze dne 27. 6. 2012 dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), žalovanou o poskytnutí těchto informací: 1) Zápisů ze všech jednání Rady žalované, která se konala v roce 2011 a v roce 2012 do doby podání žádosti. 2) Zprávy o kontrole tvorby rezerv na vyřazování projednané Radou žalované v roce 2011. 3) Výsledků průzkumu veřejného mínění, který

na zakázku žalované proběhl v roce 2012 v jednotlivých potenciálně vhodných lokalitách pro hlubinné úložiště.

Rozhodnutím č. j. SURAO-2012-1172_001 ze dne 12. 7. 2012 žalovaná žalobcovu žádost v rozsahu bodu 1) odmítla dle § 15 odst. 1 ve spojení s § 11 odst. 1 písm. a) InfZ; v rozsahu bodu 2) ji odmítla dle § 15 odst. 1 ve spojení s § 11 odst. 3 InfZ; v rozsahu bodu 3) žádosti vyhověla a vyžádané informace poskytla. Žalobou napadeným rozhodnutím ředitel žalované k žalobcovu odvolání změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že I. žádost o poskytnutí zápisů z jednání Rady žalované odmítl v rozsahu, v němž tyto zápisy obsahují údaje vztahující se výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu, ve zbývajícím rozsahu je poskytl jako přílohu svého rozhodnutí; II. žádost o poskytnutí zprávy o kontrole tvorby rezerv na vyřazování odmítl v rozsahu, v němž zpráva obsahuje informace, které žalovaná získala od třetích osob při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ni vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, ve zbývajícím rozsahu ji poskytl jako přílohu svého rozhodnutí; poskytnutí výsledků průzkumu veřejného mínění nedoznalo tímto rozhodnutím žádných změn.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí ředitel žalované potvrdil závěry prvostupňového orgánu, dle nichž lze omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním poměrům a personálním předpisům povinného subjektu, jakož i informace, kterou povinný subjekt získal od třetí osoby při shora popsaném plnění úkolů v rámci kontrolní a dalších obdobných činností. Právě to je přitom do jisté míry případ zápisů z jednání Rady žalované resp. zprávy o kontrole tvorby rezerv na vyřazování. Odvolací orgán však konstatoval, že všechny požadované dokumenty obsahují i jiné informace, na které se vyslovené závěry nevztahují, a proto je žalobci ve zbylém rozsahu poskytl.

Žalobce v podané žalobě namítl, že ze smyslu příslušných ustanovení zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), vyplývá, že Rada je orgánem společenské (veřejné) kontroly nad žalovanou. Radu ostatně tvoří mj. zástupci veřejnosti a členství je veřejnou funkcí; člen Rady dále nesmí být se žalovanou v pracovněprávním ani jiném obdobném vztahu. Zápis z jednání Rady tudíž nemůže být materiálem vztahujícím se výlučně k vnitřním pokynům žalované. Má-li být Rada orgánem veřejné kontroly, nemůže být před veřejností utajováno celé její jednání. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) InfZ je navíc třeba vykládat restriktivně v tom smyslu, že nelze odmítnout poskytnutí žádného dokumentu, jenž se vztahuje bezprostředně k výkonu působnosti povinného subjektu navenek. Žalobce k tomu citoval komentářovou literaturu, dle níž povahu výlučně vnitřních pokynů a personálních předpisů mají pouze takové akty, kterými jsou regulovány vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci nebo výhradně uvnitř úřadu, aniž by se výsledky takové regulace projevíly navenek (tj. ve vztahu k třetím osobám). Kompetence a úkoly Rady jí neumožňují zabývat se vnitřními pokyny či personálními předpisy žalované či je dokonce vydávat, tím spíše, že sama nemá žádné zaměstnance; její činnost se omezuje na nezávislou kontrolu a navrhování opatření k nápravě. Veškeré výstupy Rady proto musejí být vzhledem k její roli orgánu veřejné kontroly veřejné. Žalobce dále uvedl, že i kdyby se však v zápisech nacházely informace

spadající v režim citovaného ustanovení, žalovaná by je měla poskytnout, neboť zákon jí poskytuje možnost, neukládá povinnost takové informace neposkytnout. Naopak je třeba v každém konkrétním případě vyhodnotit, zda ochrana informací převažuje nad ústavním právem na informace, sloužícím kontrole veřejné moci. V napadeném rozhodnutí se však žádná taková úvaha nenachází.

Pokud jde o neposkytnutí části zprávy o kontrole tvorby rezerv na vyřazování, žalobce namítl, že žalovaná ve výroku pouze přepsala znění zákonného ustanovení, svůj postup však nijak blíže neodůvodnila. Napadené rozhodnutí je tak zcela nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odkaz na ustanovení § 11 odst. 3 InfZ je nepřipadný, neboť tuto zprávu je třeba považovat za informaci, jež vznikla vlastní činností povinného subjektu; v této souvislosti žalobce dále odkázal na svou argumentaci obsaženou v odvolání.

Vzhledem k uvedenému žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a nařídil žalované poskytnout všechny požadované informace.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě v první řadě uvedla, že není pasivně legitimovaná, neboť žalovaný musí být správní orgán, jenž rozhodl v posledním stupni; tím však byl v dané věci ředitel žalované, nikoli žalovaná samotná. K důvodům neposkytnutí části požadovaných informací uvedla, že Rada je plnohodnotný orgán vybavený pravomocemi působit také dovnitř žalované, nikoli pouze orgán veřejné kontroly; kdyby tomu tak bylo, zákon by to výslovně stanovil. Tyto závěry pak nelze dovodit ani z toho, že členy Rady jsou z menší části zástupci veřejnosti. Žalobcova argumentace se tak odvíjí z nesprávného předpokladu, že Rada jakožto orgán veřejné kontroly vůbec nemůže uplatnit své pravomoci dovnitř žalované.

K obsahu pojmu vnitřní pokyn žalovaná uvedla, že žalobcovo pojetí je již překonané; současná judikatura přijímá jeho širší výklad a zdůrazňuje potřebu zohlednit zvláštnosti postavení jednotlivých povinných subjektů. Úměrně tomu tak musí být rozšířena i varieta úkonů náležejících do skupiny vnitřních pokynů, neboť je třeba pamatovat i na vnitřní pokyny povinných subjektů, jež nejsou správními orgány, týkajícími se jejich činností, kterou však není možné označit za výkon veřejné správy. Právě postavení žalované je zcela specifické, neboť není správním úřadem, nýbrž toliko organizační složkou zřízenou Ministerstvem průmyslu a obchodu pro přesně vymezený a specifický účel, jímž je zajišťování činností spojených s ukládáním radioaktivních odpadů. Rozhodující pro posouzení vzniku informační povinnosti je to, zda předmětné informace směřují výhradně dovnitř povinného subjektu, a dále zda ovlivňují jakýmkoli způsobem jeho činnost navenek.

Důvodná není dle názoru žalované ani námitka, že nezpřístupnění zprávy o kontrole tvorby rezerv na vyřazování nebylo odůvodněno. Žalovaná naopak uvedla, že požadované informace získala v rámci kontrolní činnosti od třetích a je povinna zachovávat o nich mlčenlivost. Jedná se konkrétně např. o stavy zůstatků na vázaných účtech kontrolovaných osob, na nichž jsou shromažďovány rezervy na vyřazování; tyto osoby přitom nejsou ze zákona povinny zveřejňovat údaje o svých majetkových poměrech.

Žalovaná u zvedených důvodů navrhl, aby soud žalobu zamítl a přiznal jí náhradu nákladů vynaložených na zastoupení advokátem.

Městský soud v Praze nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně soud vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a nezjistil při tom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

K žalovanou tvrzenému nedostatku její pasivní legitimace soud uvádí, že dle ustálené judikatury správních soudů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 14/2014 - 30 ze dne 13. 3. 2014) je třeba rozlišovat mezi tím, kdo žalobou napadené rozhodnutí vydal, a tím, kdo je účastníkem řízení před soudem ve smyslu § 69 s. ř. s. Samotná skutečnost, že rozhodnutí bylo vydáno ředitelem Správy úložišť radioaktivních odpadů, ještě nezakládá jeho procesní subjektivitu. Ředitel SÚRAO totiž nemá dle atomového zákona postavení správního orgánu, nýbrž je toliko funkční složkou SÚRAO. Při přezkoumání rozhodnutí ředitele SÚRAO tak zůstává žalovaným správní orgán, který ve věci rozhodoval v prvním stupni.

Důvodem pro odmítnutí žaloby není ani skutečnost, že v ní žalobce neuvedl přesné datum doručení napadeného rozhodnutí, ačkoli se dle § 71 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jedná o povinnou náležitost žaloby. Opačný závěr by byl projevem krajně přepjatého formalismu, neboť absence tohoto údaje v žalobě projednání žaloby nikterak nebrání.

Žádný z účastníků řízení na výzvu soudu výslovně nepožádal o nařízení ústního jednání, soud proto postupoval dle § 51 odst. 1 s. ř. s. a rozhodl o věci bez nařízení jednání.

Soud uvážil o posuzované věci následovně.

Žalovaná žalobcovu žádost o poskytnutí informací částečně odmítla. Neposkytnutí úplných zápisů z jednání Rady odůvodnila tím, že se částečně vztahují výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu; neposkytnutí úplné zprávy o kontrole tvorby rezerv na vyřazování odůvodnila tím, že obsahuje informace, které získala od třetích osob při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ni vztahuje povinnost mlčenlivosti.

Nejprve se soud zabýval žalobními body směřujícími proti částečnému odmítnutí žádosti o zápis z jednání Rady žalované.

Dle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

Předpokladem aplikace tohoto ustanovení je to, že předmětnou informaci lze podřadit pod pojem vnitřního pokynu či personálního předpisu, a že směřuje výhradně

dovnitř povinného subjektu, tedy že autoritativně neovlivňuje – ať už přímo či nepřímo – činnost povinného subjektu navenek vůči osobám, jež nejsou povinnému subjektu personálně či jinak podřízeny. Zdejší soud vymezil pojem vnitřního pokynu v rozsudku č. j. 10A 251/2011 - 38 ze dne 10. 1. 2013 takto: „*O vnitřní pokyn se ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) SvInf jedná jen tehdy, upravuje-li postupy, které se projeví výhradně uvnitř úřadu a nemají žádný výstup navenek a nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo úřad.*“ Tak jako jakékoli jiné omezení základních práv je nutné i omezení práva na informace vykládat restriktivním způsobem (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), při existenci více v zásadě rovnocenných výkladů tedy ve prospěch tohoto práva.

Náležitosti odůvodnění rozhodnutí tvoří dle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Omezení práva na informace dle § 11 odst. 1 InfZ je, na rozdíl od jiných omezení dle InfZ, toliko fakultativní („povinný subjekt může omezit poskytnutí informace“), čímž povinnému subjektu výslovně svěřuje prostor pro správní uvážení, v jehož rámci musí posoudit, zda v konkrétní věci jiný chráněný zájem převažuje nad právem na informace.

Náležitostmi odůvodnění odmítnutí žádosti dle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku č. j. 1 As 105/2010 - 73 ze dne 17. 2. 2011: „*Povinný subjekt je dále povinen uvážit, zda je v konkrétním případě omezení práva na informace nezbytné. Nejedná se totiž o důvod, pro nějž musí být odepřeno poskytnutí informace vždy. Zákon naopak umožnil (a současně tím i přikázal) povinnému subjektu, aby při svém rozhodnutí užil správního uvážení, tj. aby zhodnotil, zda je omezení práva na informace v daném konkrétním případě legitimní [...]. Výkon správního uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze [...]. Povinné subjekty však musí dále v každém konkrétním případě uvážit, zda je nezbytné odepřít poskytnutí informací, které mají charakter vnitřních pokynů. Jinými slovy, zákon poskytuje povinným subjektům v dispozici této normy velký prostor pro správní uvážení, zda budou postupovat dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, a omezí právo na informace. Svůj postup musí povinné subjekty řádně odůvodnit. V opačném případě, při faktické absenci jakékoliv úvahy o tom, proč má být v daném případě přistoupeno ke konkrétní ze dvou připadajících alternativ, by se totiž jednalo buď o rozhodování automatické, které však předmětné ustanovení nezakládá (na rozdíl od § 11 odst. 2 a 4 téhož zákona), anebo o rozhodování svévolné, které je nepřípustné (viz rozsudek NSS č. 2 As 19/2004 – 92, cit. v bodě [10] shora).*“

Neposkytnutí zápisů z jednání Rady žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí odůvodnila touto jednou větou: „*Požadované zápisy z neveřejných jednání Rady SÚRAO jsou interními dokumenty majícími výlučně charakter vnitřních pokynů, a tudíž SÚRAO není povinna tyto zápisy žadateli poskytnout.*“ Ředitel žalované k povaze těchto informací dodal: „*Obecně lze souhlasit se závěry uvedenými v napadeném rozhodnutí, podle nichž lze omezit poskytnutí informace, pokud se vztahují výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu [...]. Rovněž jsem se ztotožnil se závěrem uvedeným v napadeném rozhodnutí, podle něhož typy informací byly v požadovaných zápisech [...]*

obsaženy.” V další části odůvodnění pak ředitel popsal postavení Rady v soustavě orgánů žalované a v teoretické rovině polemizoval s žalobcovým názorem, že zápisy z jednání Rady vůbec nemohou mít povahu vnitřních pokynů; k charakteru a obsahu neposkytnutých informací se již dále nevyjádřil.

Argumentace správních orgánů obou stupňů se tak omezila na konstatování, že zápisy z jednání Rady mají (částečně) povahu vnitřních pokynů, a proto je nelze poskytnout. Takové odůvodnění však není ve světle citované judikatury dostatečné, neboť v něm zcela scházejí úvahy, jež žalovanou – poté, co naznačila, že části zápisů spadají v rozsah výluky – vedly k závěru, že v tomto konkrétním případě je jejich neposkytnutí legitimní.

Dostatečné však není ani zdůvodnění názoru, že se tyto informace vztahují výlučně k vnitřním pokynům žalované. Soud si uvědomuje, že u odmítnutí poskytnutí informace je nutno počítat s vyšší mírou obecnosti odůvodnění, neboť např. v případě ochrany soukromí informacemi dotčené osoby by i sdělení typu neposkytnuté informace (např. jména kočky dotčené osoby) fakticky poskytlo určitou informaci o soukromí této osoby (že vůbec chová kočku). V případě některých chráněných zájmů by tedy i poskytnutí typových informací mohlo zmařit ochranu těchto zájmů, a proto postačí v odůvodnění uvést např. to, že vyžadované informace se týkaly osobnosti, projevu osobní povahy a soukromí dotčené osoby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 229/2014 - 48 ze dne 11. 3. 2015). Takto kategorický závěr však nelze vztáhnout na odepření poskytnutí informace z důvodu jejich výlučného vztahu k vnitřním pokynům povinného subjektu, tím spíše, že je tento důvod pro odmítnutí žádosti toliko fakultativní. Např. hypotetické odůvodnění, že neposkytnutá informace je vydaný spisový řád, který se žádným způsobem neprojeví vně povinného subjektu, by bez dalšího nezmařila důvod, pro který by bylo poskytnutí tohoto řádu odepřeno, na rozdíl od shora popsaného případu kočky. Ani takový případ nelze teoreticky vyloučit, avšak příslušné posouzení už bude úkolem správního orgánu a musí se odrazit v odůvodnění jeho rozhodnutí. Žalobní námitka je tudíž důvodná a napadené rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné.

Nad rámec nezbytného odůvodnění a pro účely dalšího správního řízení má soud na druhé straně za vhodné v obecné rovině přisvědčit žalované v tom, že z povahy věci není vyloučeno, aby zápisy z jednání Rady obsahovaly informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům či personálním předpisům žalované. Žalobce tento názor opírá výhradně o svou thési, že Rada je orgánem veřejné kontroly nad žalovanou, a o skutečnosti, že její členové nejsou v pracovněprávním či obdobném poměru s Radou, a že čtyři z nich jsou zástupci veřejnosti.

K této argumentaci je třeba předně uvést, že atomový zákon pojem „orgán veřejné kontroly“ vůbec nezná. I kdyby však taková charakteristika byla pro Radu přiléhavá (ačkoli zástupci veřejnosti tvoří dle § 29 odst. 3 atomového zákona pouhé 4/11 jejích členů), bez dalšího by z ní nevyplývalo, že se žádné informace obsažené v zápisech z jejích jednání nemohou vztahovat výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům žalované. Rada je spolu s ředitelem žalované řádnou součástí struktury této organizační složky (§ 29 odst. 1) a zákon jí v souladu s tím svěřuje určité kompetence: a) dohlíží na hospodárnost a účelnost vynakládání prostředků na činnosti zajišťované a prováděné

Správou, upozorňuje ředitele Správy a ministra na zjištěné nedostatky a navrhuje opatření k nápravě; b) doporučuje ministrovi k předložení vládě roční, tříletý a dlouhodobý plán činnosti a rozpočet Správy; c) hodnotí plnění ročního plánu činnosti a rozpočtu Správy a zajišťuje ověření roční účetní závěrky Správy auditorem; d) doporučuje ministrovi odvolání nebo jmenování ředitele Správy, případně organizační změny Správy nebo změny statutu Správy; e) doporučuje ministrovi návrh na stanovení odvodů na jaderný účet.

Uvedený výčet kompetencí, jež sestávají zejména z kontrolní činnosti a navrhování opatření ke zlepšení činnosti žalované, nikterak nevylučuje možnost, že jsou na jednáních Rady probírány skutečnosti vztahující se výlučně k vnitřním pokynům či personálním předpisům žalované, diskuse o takových otázkách a přijímání stanovisek se soudu naopak nejeví nikterak nepravděpodobná. Ani tento dovětek ovšem nemění ničeho na závěru, že úvahy o povaze neposkytnutých informací, jakož i o důvodech pro jejich neposkytnutí, byl správní orgán povinen vtělit v odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí.

Žalobní námitka proti částečnému odmítnutí poskytnutí zprávy o kontrole tvorby rezerv na vyřazování spočívá v tom, že žalovaná do výroku toliko přepsala znění zákonného ustanovení § 11 odst. 3 InfZ, avšak odůvodnění vyžadované ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu v jejím rozhodnutí zcela chybí; tato část rozhodnutí je tudíž nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. K tvrzenému důvodu pro odmítnutí poskytnutí těchto informací žalobce odkázal na svou argumentaci v odvolání a podotkl, že tato zpráva vznikla vlastní činností povinného subjektu.

Dle § 11 odst. 3 InfZ informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují; povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.

Dle § 26 odst. 3 písm. h) atomového zákona předmětem činnosti žalované je kontrola rezervy držitelů povolení na vyřazování jejich zařízení z provozu a schvalování čerpání peněžních prostředků této rezervy.

Dle § 12 odst. 2 písm. f) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, kontrolní pracovníci jsou dále povinni zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly a nezneužít znalosti těchto skutečností.

Odvolací orgán poskytl žalobci kopii požadované zprávy, v níž byla řada pasáží začerněna. Částečné odmítnutí žádosti odůvodnil touto větou: „Dále považuji za správný závěr, týkající se povinnosti mlčenlivosti ohledně skutečností, které se SÚRAO dozvěděla při výkonu své kontrolní činnosti, jak tato povinnost vyplývá ze zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Tato povinnost mlčenlivosti se nutně musí vztahovat i na údaje obsažené v dokumentech zachycujících výsledky kontrol provedených dle zákona o státní kontrole, v opačném případě by ustanovení o uložení povinnosti mlčenlivosti ztrácelo svůj smysl.“

Požadovanou informací je zpráva o kontrole tvorby rezerv na vyřazování za rok 2010, tedy výstup z provedené kontroly, vyhotovený žalovanou a obsahující řadu informací získaných v rámci kontroly od třetích osob. K možnému zahrnutí výstupu z kontroly (typicky protokolu) pod výlukou dle § 11 odst. 3 InfZ se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 203/2014 - 28 ze dne 13. 11. 2014, kdy uvedl, že „[s]amotné kontrolní závěry obsažené v protokolu o kontrole provedené dne 28. 11. 2012 je nutné považovat za informace vzniklé činností povinného subjektu při provádění kontroly, ačkoli nepochybně tyto závěry vycházejí z informací a podkladů získaných právě v rámci kontrolní činnosti, včetně diplomu o specializaci. [...] Nejvyšší správní soud k uvedenému závěru dále uvádí, že nelze obecně považovat všechna zjištění uvedená v kontrolních protokolech, která jsou výsledky činnosti povinných subjektů a na která se nevztahuje výjimka v § 11 odst. 3 věty první zákona o svobodném přístupu k informacím, za informace, které je nutno žadateli poskytnout. Každou situaci je třeba posuzovat individuálně při zohlednění skutečnosti, zdali některé informace mohou být chráněny i dalšími výjimkami z práva na poskytování informací.“

Na druhé straně kontrolní závěry mohou obsahovat citlivé informace získané od kontrolovaných subjektů, jejichž poskytnutí by zmařilo povinnost mlčenlivosti uloženou zvláštním zákonem, a výsledný stav by mohl odporovat smyslu § 11 odst. 3 InfZ. Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., jenž dal tomuto ustanovení jeho současnou podobu, uvádí: „Zákon vychází z toho, že při výkonu těchto činností, při nichž příslušný orgán či subjekt při plnění veřejných úkolů vrchnostensky či autoritativně proniká do sféry jiných, převážně soukromých subjektů, získává velmi citlivé údaje, a to i takové, které s vykonávanou činností přímo nemusí souviset. Pokud by se informační povinnost vztahovala přímo na tyto informace, vedlo by to např. k poškozování jednotlivých účastníků hospodářské soutěže a naopak ke zvyšování jejich konkurentů, kteří by se mohli jednoduchým způsobem dostat k citlivým vnitropodnikovým informacím. [...] Povinný subjekt tedy za podmínek stanovených v zákoně neposkytuje informace, které získal od třetí osoby (především kontrolovaného subjektu, ale není to podmínkou), ale naopak v souladu se zákonem poskytne informace, které na základě svých zjištění, informací od třetích osob (včetně osoby kontrolované) sám vytvořil. Tato povinnost se týká především samého jádra kontrolní, dozorové, dohledové či obdobné činnosti, tedy závěrů zda, kým a jakým způsobem byly porušeny právní či jiné předpisy a normy, jejichž kontrola či dohled nad jejich dodržováním je povinnému subjektu svěřena, popřípadě jaká nápravná či sankční opatření byla uložena (alespoň v základních rysech).“ Obdobně doktrína správního práva uvádí, že „[s]porné je, nakolik lze poskytovat informace, mající sice svůj ‚prapůvod‘ u třetí osoby, avšak povinným subjektem dále zpracované a vtělené do výstupu z jeho činnosti; obecnou odpověď abstraktně definičního charakteru na tuto otázku dát patrně nelze a vždy bude záležet na citlivém posouzení konkrétních případů“ (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec T. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 531).

Poskytnutí zprávy o kontrole jako celku tedy nemůže být odmítnuto s poukazem na ust. § 11 odst. 3 InfZ, neboť se jedná o výstup činnosti správního orgánu. Tento závěr ostatně potvrdil i odvolací orgán, když žalobci zprávu poskytl a začernil toliko některé její pasáže. Určité informace obsažené ve zprávě o kontrole však pod tuto výlukou spadat mohou. Úkolem správního orgánu v rozhodnutí o odmítnutí žádosti pak je řádně a dostatečně přesvědčivě zdůvodnit, že se jedná o informace, které získal nikoli svou vlastní činností, nýbrž výhradně předáním od třetí osoby.

Těmto požadavkům však napadené rozhodnutí nedostálo, neboť správní orgán do svého rozhodnutí fakticky jen přepsal text zákona. Z napadeného rozhodnutí nelze seznat, jaký typ informací žalobci nebyl poskytnut, ani proč nelze tyto informace považovat za vzniklé vlastní činností žalované, ačkoli jsou součástí zprávy o kontrole, jež je jejím výtvozem. Obecné konstatování, že by jejich poskytnutím byl zmařen účel zákazu mlčenlivosti, aniž by se správní orgán povahou těchto konkrétních informací jakkoli zabýval, nemůže obstát. Ve vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že se jednalo např. o stavy zůstatků na vázaných účtech kontrolovaných osob, které nejsou ze zákona povinny zveřejňovat informace o svých majetkových poměrech; nedostatky přezkoumávaného rozhodnutí však v řízení před soudem zhojit nelze. Žalobní námitka je tudíž důvodná a napadené rozhodnutí je i v této části nepřezkoumatelné.

Žalobce navrhl, aby soud kromě zrušení napadeného rozhodnutí přikázal žalované dle § 16 odst. 4 InfZ požadované informace poskytnout. K aplikaci tohoto ustanovení v případě, že je rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací nepřezkoumatelné, se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 8/2010 - 65 ze dne 24. 3. 2010 takto: *„Městský soud nemohl přistoupit k aplikaci § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže rozhodnutí ministra dopravy bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Zavedení apelačních proků do soudního řízení správního zákonem č. 61/2006 Sb. nezměnilo tu nejzákladnější charakteristiku tohoto řízení, kterou je retrospektivní přezkum správních rozhodnutí. Základním předmětem soudního řízení správního je i v tomto případě správní rozhodnutí, nikoliv žádost o poskytnutí informací. Podstatou soudního řízení pak je mimo jiné přezkoumání důvodů správního rozhodnutí. To ostatně výslovně potvrzuje i díkce § 16 odst. 4 věty první zákona o svobodném přístupu k informacím, dle níž soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Soud tedy musí nepochybně nejprve přezkoumat důvody, na nichž je založeno rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve spojení s rozhodnutím o odvolání. Pouze v situaci, kdy je správní rozhodnutí přezkoumatelné, si může soud učinit vlastní úsudek o jeho zákonnosti a v návaznosti na to posoudit splnění podmínek pro postup dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud rozhodnutí ministra dopravy trpělo nedostatkem důvodů, bylo nepřezkoumatelné, což mělo za následek, že si městský soud nemohl učinit vlastní úsudek o zákonnosti postupu žalovaného a ministra dopravy.“* Nejvyšší správní soud nicméně připustil postup podle tohoto ustanovení *„v těch situacích, kdy by správní orgány svévolně vydávaly nepřezkoumatelná rozhodnutí o odmítnutí žádosti s cílem vyhnout se aplikaci § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.“*

Naposled popsaná situace však v posuzované věci dosud nenastala. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm žalovaná opětovně posoudí žalobcovu žádost v rozsahu dosud neposkytnutých informací, řídíc se právními závěry předestřenými v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Jestliže při tom opětovně dospěje k závěru, že jsou dány důvody pro částečné odmítnutí žádosti, přezkoumatelným způsobem odůvodní podřazení dotčených informací pod některou ze zákonem předpokládaných výluk z povinnosti poskytovat informace, a v případě postupu dle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ taktéž v rámci správního uvážení odůvodní, zda je omezení práva na informace v tomto konkrétním případě legitimní.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má proti žalované právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, tak, že jsou tvořeny podle § 9 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 7 odměnou za dva úkony právní služby uvedené v § 11 odst. 1 písm. a), d) [převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby] ve výši 2.100 Kč za každý tento úkon a podle § 13 odst. 3 související náhradou hotových výdajů za každý tento úkon ve výši 300 Kč. Náhradu nákladů v celkové výši 7.800 Kč je žalovaná povinna zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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 v Brně, Moravské náměstí 6. 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního 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 10. května 2016

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková