



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **Transparency International – Česká republika, o. p. s.**, se sídlem Chlumčanského 497/5, Praha 8, zastoupené Mgr. Petrem Prchalem, advokátem se sídlem Politických vězňů 911/8, Praha 1, proti žalovanému **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. listopadu 2007, č. j. 11 Ca 311/2006 - 41,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. listopadu 2007, č. j. 11 Ca 311/2006 - 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí generálního ředitele Ředitelství silnic a dálnic ČR ze dne 3. 8. 2006, č. j. 15683/2006-10000. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o stížnosti stěžovatelky proti postupu žalovaného při poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Generální ředitel Ředitelství silnic a dálnic ČR tímto rozhodnutím potvrdil postup žalovaného při vyřizování žádosti stěžovatelky o poskytnutí informace ze dne 30. 6. 2006. Předmětem žádosti bylo poskytnutí kopií nájemních smluv na umístění reklamních zařízení (billboardů) na dálnicích a rychlostních silnicích D1, D8, D11, R4 a R10 uzavřených mezi žalovaným jakožto vlastníkem přiléhajících pozemků a třetími osobami, tj. provozovateli reklamních zařízení. Žalovaný

poskytl stěžovatelce pouze informace o pronajímateli, nájemci, předmětu smlouvy, době nájmu, výši nájemného a datu podpisu smlouvy.

Městský soud dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že žalovaný nebyl povinen poskytnout stěžovatelce kopii nájemních smluv, neboť informací dle definice podané v § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se rozumí samotný obsah informace, nikoliv forma, v níž je obsah zachycen. Nelze se proto domáhat vydání kopie listiny coby formy zachycení informace, nýbrž jen sdělení vlastního obsahu. Městský soud shledal postup žalovaného v souladu s názorem NSS vysloveným v rozsudku ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 A 118/2002 – 37. Žalovaný poskytl místo kopie smluv podrobnou informaci o jejich obsahu, čímž nenastala situace, že by žalovaný odmítl informaci poskytnout či poskytl jenom její část. Nebyl tak povinen vydat rozhodnutí o (částečném) odepření poskytnutí informace. Žalovaný nepochybil ani tehdy, pokud v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázal na rozsudek v obdobné věci. Odkazy na judikaturu jsou vítaným obohacením správních rozhodnutí, neboť svědčí o znalosti judikatury, díky čemuž lze naplnit požadavek předvídatelnosti rozhodnutí. Zmínku o obchodním tajemství v odůvodnění napadeného rozhodnutí je nutno posuzovat v souvislosti s rozhodnutím, že nelze poskytnout kopii smluv. Žalovaný chtěl tímto pouze zmínit možnou souvislost mezi poskytnutím kopie smluv a ochranou obchodního tajemství, přičemž to neznamena, že kopii listin odmítl žalovaný poskytnout s odkazem na ochranu obchodního tajemství. Tato zmínka nepůsobí nezákonnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

II.

Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvádí, že soud nesprávně vyložil povinnosti plynoucí z poskytování informací, zejména pak otázku poskytování kopií písemností. Stěžovatelka namítá, že nelze přistoupit na výklad provedený soudem v napadeném rozsudku, dle něhož je v souladu se zákonem, pokud žalovaný vybral dle vlastního uvážení pouze některé údaje, které pak stěžovatelce poskytl. Stěžovatelka trvá na tom, že v takovém případě nebyla poskytnuta informace v úplné podobě. Jestliže provedl žalovaný selekci obsahu smluv a zveřejnil pouze informace týkající se některých smluvních ustanovení, znemožnil stěžovatelce učinit si správné závěry o obsahu smluv. Nebyla-li stěžovatelce poskytnuta kopie smluv, nemůže si tato ověřit správnost zpřístupněných informací. Pokud jde o rozsudek NSS citovaný v odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu, pak tento se dle vyjádření stěžovatelky vztahuje na poskytování originálů smluv. Nelze klást na žadatele nároky, aby specifikoval jednotlivá smluvní ustanovení, s jejichž obsahem chce být seznámen. Takový postup by byl nevhodný a fakticky nemožný. Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

Žalovaný se vyjádřil ke kasační stížnosti podáním ze dne 28. 1. 2008, v němž plně odkázal na své vyjádření ze dne 26. 1. 2007. Uvedl, že trvá na tom, že při poskytování informací stěžovatelce nepochybil a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud vzhledem k námitkám uplatněným v kasační stížnosti přezkoumal napadený rozsudek z hlediska, zda se městský soud nedopustil chybného právního posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Kasační námitka zpochybňuje správnost právního názoru aplikovaného na zjištěný skutkový stav. Předmětem sporu tak je výklad pojmu „informace“, resp. „poskytnutí informace“.

III/a

Nejvyšší správní soud zjistil ze správního a soudního spisu, že stěžovatelka podala žádost o poskytnutí kopií nájemních smluv na umístění reklamních zařízení (billboardů) na dálnicích a rychlostních silnicích D1, D8, D11, R4 a R10 uzavřených mezi žalovaným a třetími osobami. Žalovaný poskytl stěžovateli pouze přehled vybraných údajů o jednotlivých smlouvách (údaje o smluvních stranách, předmětu smlouvy, době trvání nájmu, výši nájemného a datu podpisu smlouvy), přičemž nevydal rozhodnutí o částečném odepření poskytnutí požadovaných informací. Generální ředitel Ředitelství silnic a dálnic ČR takový postup svým rozhodnutím ze dne 3. 8. 2006 potvrdil jako správný.

III/b

a)

Nejvyšší správní soud předně poukazuje na skutečnost, že právo na informace je zakotveno v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, a je tedy ústavně zaručeným právem. Z této pozice je také nezbytné přistupovat k výkladu jednotlivých komponent práva na informace, tj. i pojetí informace. Podmínky a provedení práva na informace pak dle Listiny základních práv a svobod stanoví zákon, v tomto případě je jím zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění.

Nejvyšší správní soud již ve své rané judikatuře v rozsudku ze dne 10. 10. 2003, č. j. 5 A 119/2001 – 38 (přístupný na www.nssoud.cz) stanovil rámec pro interpretaci jeho jednotlivých ustanovení: „*Tím, že je zákon o svobodném přístupu k informacím realizací čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, musí totiž jeho výklad v zájmu ústavní konformity podléhat všem zásadám, kterými se řídí obecně výklad ústavně chráněných základních práv. Je proto nutno zvolit takový výklad pojmu „informace“, který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručených práv, protože v opačném případě by se orgán aplikující právo dostal do rozporu jednak s obecnou zásadou výkladu ve prospěch práv a svobod a jednak do rozporu s příkazem šetření smyslu práv a nezneužívání možných omezení, který je obsažen v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.*“

Zákon o svobodném přístupu k informacím, se vztahuje na poskytování informací, které jsou v působnosti povinného subjektu (§ 2 odst. 1). Zpočátku neobsahoval tento zákon žádnou definici pojmu „informace“. Tak tomu bylo až do 22. 3. 2006, než vstoupil v účinnost zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Ze zmíněného „počátečního“ období existence zákona o svobodném přístupu k informacím pochází též rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 A 118/2002 - 37 (č. 654/2005 Sb. NSS, dostupný též na www.nssoud.cz), na nějž odkazuje městský soud v rozsudku napadeném kasační stížností. Městský soud z něho použil izolovaně větu „zákon č. 106/1999 Sb. se vztahuje na poskytování informací, není tedy možné domáhat se vydání smlouvy jako takové (listinu, která daný právní úkon zachycuje), nýbrž jen informace o obsahu takové smlouvy“, aniž by ji posoudil v celém kontextu uvedeného rozsudku. Je nepochybné, jak uvádí i stěžovatelka v kasační stížnosti, že nelze požadovat poskytnutí originálu listiny, neboť povinná osoba jej potřebuje k výkonu své činnosti. V případě rozsudku č. j. 7 A 118/2002 - 37 bylo odepřeno poskytnutí informace z důvodu, že listina, jakož i celý její obsah, byly předmětem obchodního tajemství (jak již uvedeno, v nyní posuzovaném případě se žalovaný na obchodní tajemství neodvolává). Nejvyšší správní soud však v onom rozsudku dospěl k závěru, že minimálně některé části smlouvy bylo nutné zpřístupnit. Právní závěr vyslovený v citovaném rozsudku musí být tedy vyložen tak, že v situaci, kdy části smluv podléhají obchodnímu tajemství, se nelze domáhat vydání kopie smlouvy jakožto celku. Poskytnuty mohou být pouze pasáže nepodléhající ochraně v režimu obchodního tajemství. Nehledě na změnu v právní úpravě (viz níže) tak uvedený právní závěr na případ posuzovaný v rámci řízení o této kasační stížnosti nedopadá.

b)

Dnem 23. 3. 2006 vstoupil v účinnost shora cit. zákon č. 61/2006 Sb., kterým byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vtělena definice pojmu informace. Dle § 3 odst. 3 tohoto zákona se tak *informací 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*.

Městský soud lpí na důsledném jazykovém výkladu tohoto ustanovení a zdůrazňuje, že nelze poskytnout listinu, nýbrž obsah. Soud však mechanicky ztotožnil pojem obsah s pojmem výtah, shrnutí, převyprávění či résumé. Jestliže se městský soud ubíral směrem rozlišování mezi formou a obsahem, pak jediný formálně správný závěr je, že forma je psaná (listina), a obsah je text v celé své celistvosti včetně eventuálních na listině zachycených grafických prvků.

V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 991, vládní návrh zákona ze dne 11. 5. 2005, IV. období, přístupné v repozitáři Poslanecké sněmovny na www.psp.cz) se uvádí, že definice pojmu informace se do zákona o svobodném přístupu

k informacím zapracovává z důvodu nutnosti transpozice pojmu „dokument“ obsaženém ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru (ZV ÚV, kap. 13, sv. 32, s. 701). Lze tedy říci, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby „informace“ v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem „dokument“ v transponované směrnici (srov. k tomu shodně zvláštní část důvodové zprávy k bodu 6 první části zákona). Dokument je v čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES definován jako *a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu*. Směrnice sice neobsahuje závazek umožnit opakované použití dokumentů, když rozhodnutí o povolení nebo povinnosti opakovaného použití závisí na členských státech nebo příslušném subjektu veřejného sektoru, pokud však tak stát rozhodne (jak to učinila Česká republika zákonem o svobodném přístupu k informacím), je tato směrnice na příslušnou oblast aplikovatelná (viz odst. 9 preambule směrnice, podle něhož by se tato směrnice měla používat pro dokumenty, které jsou zpřístupněny k opakovanému použití, jestliže subjekty veřejného sektoru mj. poskytují informace).

III/c

Poskytováním informací je především poskytování jejich obsahu (tedy zpravidla textu). Dle § 4 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se informace poskytuje ve formátu dle obsahu žádosti. Nájemní smlouvy na nemovitosti bývají v drtivé většině případů uzavírány písemně. Jestliže stěžovatelka požádala o poskytnutí informace prostřednictvím kopií smluv, nelze dospět k jinému výkladu, než že požadovala jejich poskytnutí v písemné formě. Stěžovatelka předpokládala, že nejsnazším způsobem poskytnutí informace za situace, kdy zde není žádný důvod pro její neposkytnutí či odmítnutí, a to ani částečné, je pořízení fotokopie. Žalovaný samozřejmě mohl poskytnout stěžovateli informaci přepsáním textu smlouvy mechanickými psacími prostředky či ručně, avšak jen za předpokladu, že by takto přepsal celý text předmětných smluv. Tento alternativní postup se však samozřejmě jeví jako krajně nevhodný.

Právo na informace se řadí mezi politická práva jednotlivců. Jeho smyslem je kontrola činnosti veřejné správy (resp. tzv. povinných osob), mimo jiné též kontrola vynakládání veřejných prostředků a hospodaření s veřejným majetkem. Požádala-li stěžovatelka o poskytnutí kopií nájemních smluv, měla tím na mysli poskytnutí celého textového obsahu smluv. Žalovaný však zcela svévolně vybral několik smluvních ustanovení a tyto uspořádal do tabulky, kterou poskytl stěžovateli. Tím, že arbitrárně selektoval údaje, které stěžovateli předal, poskytl pouze část požadovaných informací. Žalovaný nebyl oprávněn posoudit, které informace jsou podstatné. Zajisté to je výše nájemného, délka trvání smluvního vztahu, ale mohou to být též další ustanovení, jako např. ustanovení o zániku smlouvy, případné sjednání opčního práva na uzavření dalších nájemních smluv, smluvní pokuty atd.

Žádost o poskytnutí informace byla podána s cílem, aby stěžovatelka mohla provést analýzu smluv z hlediska jejich celkové „výhodnosti“ (nehledě k tomu, že žadatel o informaci není povinen uvádět důvody, pro které o poskytnutí informace žádá).

Smlouvu lze interpretovat a posoudit pouze jako celek; zpřístupněním jen některých vybraných údajů o smlouvě je tento záměr zcela znemožněn. Takovéto „poskytnutí informace“ tedy pochopitelně šlo proti účelu zákona o svobodném přístupu k informacím; nelze proto vůbec hovořit o řádné aplikaci zákona, ale spíše o jeho obcházení. Právní názor městského soudu a žalovaného porušuje ústavně zaručené právo stěžovatelky na poskytnutí informací; navíc se přičí účelu tohoto práva, jakož i zákona o svobodném přístupu k informacím, kterým je umožnění laické kontroly výkonu veřejné moci a nakládání s veřejným majetkem. V daném případě je v souladu s ústavou a komunitárním právem pouze takový výklad pojmu informace, dle něhož se informací rozumí veškerý textový (příp. i grafický) obsah předmětných listin (nájemních smluv). Zhotovení kopií listin (nájemních smluv) je tak v podstatě jediným racionálním prostředkem zpřístupnění požadovaných informací jejich žadateli.

IV.

Městský soud se tedy dopustil mylného výkladu pojmu informace, když vytrhl výše citovanou větu odůvodnění rozsudku NSS č. j. 7 A 118/2002 – 37 z jejího kontextu. Judikatura Nejvyššího správního soudu není atomizovaným souborem jednotlivých vět odůvodnění, „aplikovaných“ správními orgány a soudy izolovaně zcela bez zřetele na situaci, kterou dané rozhodnutí řeší. Navíc v tomto případě aplikovaná věta nebyla právním závěrem Nejvyššího správního soudu, ale byla jen jednou jedinou větou zcela bezmyšlenkovitě vyňatou z odůvodnění rozhodnutí. Takovéto odkazy na judikaturu žalovaným vůbec nesvědčí o „znalosti judikatury“, jak se mylně domnívá městský soud, ale naopak o zásadním nepochopení funkce judikatury a potažmo i práva na informace. Při aplikaci zákona v podobě, v jaké byl dotvořen judikaturou Nejvyššího správního soudu, nutno vzít zřetel též na to, zda je judikát stále použitelný (zejména s ohledem na následné změny interpretovaného právního předpisu), stejně jako na celý kontext judikátu, který do značné míry určuje též obsah soudem dotvořené právní normy.

V.

S ohledem na uvedené tedy možno shrnout, že informací není informace o obsahu smlouvy, nýbrž obsah smlouvy jako takový. Přepjatým formalismem a výlučně gramatickým výkladem zákona, s použitím na tuto věc neaplikovatelného judikátu Nejvyššího správního soudu, dospěl městský soud v napadeném rozsudku k chybnému závěru. Soud dále nevzal v potaz požadavek eurokonformního výkladu dané normy, který vyplývá z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR a čl. 10 Smlouvy o ES (viz nález ÚS ze dne 3. 5. 2006, 434/2006 Sb., bod 81) a z judikatury ESD (např. rozhodnutí ze dne 13. 11. 1990 ve věci *C-106/89 Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, [1990] ECR I-4135), čímž se dopustil zásadního pochybení. Žalobou napadené rozhodnutí generálního ředitele Ředitelství silnic a dálnic, kterým byl potvrzen postup žalovaného při poskytování informací, je proto nezákonné a mělo být soudem zrušeno.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí pak soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. května 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu