



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **CE WOOD, a. s.**, se sídlem Zlínské Paseky 3662, 760 01 Zlín, zastoupené Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Karolíny Světlé 301/8, 110 00 Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, 118 00 Praha 1, proti rozhodnutí ministra ze dne 13. 7. 2007, č. j. 121183/2007 - KM, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2008, č. j. 11 Ca 200/2007 - 57,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2008, č. j. 11 Ca 200/2007 - 57, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 13. 7. 2007 zamítl ministr zahraničních věcí rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2007, jímž žalovaný jako povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, odmítl žádost žalobkyně o poskytnutí informace ve formě textu (kopie) odůvodněného stanoviska Evropské komise ve smyslu čl. 226 Smlouvy o založení Evropského společenství, registrovaného Generálním sekretariátem Komise pod č. 2005/4319, které bylo Evropskou komisí zasláno České republice ve věci zadávání veřejných zakázek společností L. Č., s. p. Žalovaný totiž dospěl k závěru, že na požadovanou informaci dopadá výjimka podle § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť informace se týká rozhodovací činnosti soudů, konkrétně řízení o porušení smlouvy před Soudním dvorem Evropských společenství (byť v prejudiciální fázi před Evropskou komisí).

Proti rozhodnutí ministra brojila žalobkyně žalobou k Městskému soudu v Praze; městský soud napadené rozhodnutí přezkoumal a svým rozsudkem ze dne 23. 9. 2008 žalobu zamítl.

Předmětný rozsudek napadla žalobkyně včasnou kasační stížností z důvodů uvedených pod § 103 písm. a) a d) s. ř. s. V případě nesprávně posouzené právní otázky žalobkyně městskému soudu vytkla, že řízení před Evropskou komisí (prejudiciální fáze v rámci řízení o porušení smlouvy podle čl. 226 Smlouvy o založení Evropského společenství) a jeho případný výsledek v podobě odůvodněného stanoviska nelze považovat za rozhodovací činnost soudů, neboť Komise není soudem národním ani nadnárodním. Podle žalobkyně je třeba pojmem „rozhodovací činnost soudů“ rozumět především úvahy soudu a stanoviska soudu, jak by se v dané věci mělo pokračovat; žalobkyně k tomu odkazuje na dva nálezy Ústavního soudu. Z dikce § 11 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím dále vyplývá, že vyloučeny z poskytnutí jsou pouze informace o rozhodovací činnosti soudů, nikoliv informace, které se k rozhodovací činnosti soudů pouze vztahují; odůvodněné stanovisko Komise lze pak považovat nanejvýš za dokument, který se vztahuje k rozhodovací činnosti Soudního dvora Evropských společenství, resp. za dokument, jenž předchází samotnému zahájení soudního řízení před Soudním dvorem.

Žalobkyně dále považuje za naprosto irelevantní část odůvodnění rozsudku městského soudu, kde městský soud s poukazem na rozhodovací činnost Soudního dvora Evropských společenství dovodil důvěrnost ohledně výsledků šetření, které by mohly vést Komisi k zahájení řízení o porušení smlouvy, a uzavřel, že zpřístupnění dokumentů týkajících se jednání mezi Evropskou komisí a dotyčným členským státem by mohlo narušit řádný průběh řízení o porušení smlouvy. Podle žalobkyně zákon o přístupu k informacím neimplementuje žádný komunitární předpis, a není tedy důvodu, proč by měl být vykládán ve světle rozhodovací praxe evropských orgánů. Tímto tvrzením nelze nijak odůvodnit zamítnutí žaloby.

Žalobkyně rovněž považuje napadený rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, když se městský soud opakovaně spokojil pouze s odkazem na vyjádření ministra zahraničních věcí, aniž dané tvrzení řádně zhodnotil, což žalobkyně dokládá výtahy z rozsudku. Podle žalobkyně nelze považovat za dostatečné odůvodnění situaci, kdy soud pouze přejímá závěry žalovaného, aniž by je sám řádně posoudil a uvedl, z jakých důvodů a proč považuje námitky žalobkyně za liché, mylné nebo vyvrácené. Stejně tak městský soud bez jakéhokoliv zhodnocení či poznámky uvedl část rozsudku Soudního dvora Evropských společenství, aniž by tento rozsudek byl soudu předložen jako důkaz.

Ze všech výše uvedených důvodů žalobkyně navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti podotknul, že nálezy Ústavního soudu, jichž se žalobkyně dovolává, používají pojem „rozhodovací činnost soudů“ ve zcela jiné souvislosti, a nelze je proto na daný případ použít. Pokud žalobkyně za rozhodovací činnost soudů považuje úvahy soudu a stanoviska soudu, jak by se v dané věci mělo pokračovat, pak žalovaný tvrdí, že úvahy soudu obvykle nemají materializovanou podobu, a tudíž podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nejsou informacemi ve smyslu tohoto předpisu. Žalobkyni zastávaný výklad by pak vedl k tomu, že zákon o svobodném přístupu k informacím vylučuje z povinnosti poskytovat informace takové informace, které vůbec nespádají do jeho působnosti. Nesprávný je rovněž názor žalobkyně, že § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném

přístupu k informacím dopadá pouze na dokumenty vytvořené soudem, neboť uvedené ustanovení chrání soudní řízení jako takové včetně jeho účastníků před nežádoucími vlivy okolí. Chráněny jsou tedy jakékoliv dokumenty bezprostředně spjaté se soudním řízením včetně podání účastníků. K povaze prejudiciálního řízení před Evropskou komisí žalovaný uvedl, že se nejedná o řízení správní povahy, ale o přípravnou fázi soudního řízení obdobnou řízení smírčímu. Žalovaný rovněž zdůraznil bezprostřední propojení prejudiciální a judiciální fáze řízení dle čl. 226 a 228 Smlouvy o založení Evropského společenství, v němž druhá fáze přímo vychází z první. V takto nastaveném řízení by ochrana dokumentů pouze ve fázi judiciální ztrácela smysl. Žalovaný rovněž s odkazem na rozsudek Soudního dvora ve věci *Marleasing* odmítá názor žalobkyně, že zákon o svobodném přístupu k informacím nemůže být vykládán ve světle komunitárního práva. Žalovaný klade důraz i na účel zákona o svobodném přístupu k informacím, jímž je kontrola činnosti veřejné správy, kdežto žalobkyně chce požadované informace zjevně využít pro soukromé účely ve vnitrostátních soudních sporech. Žalovaný konečně nepovažuje za důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu: z odůvodnění rozsudku je zcela zřejmé, proč městský soud považoval argumenty žalobkyně za liché, mylné či vyvrácené, byť tak v několika bodech učinil odkazem na argumenty žalovaného.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se před zkoumáním věci samé musel nejprve vypořádat s případnými vadami, ke kterým je povinen přihlížet vždy z moci úřední. Nejvyšší správní soud totiž v souladu s § 109 odst. 3 s. ř. s. není vázán důvody kasační stížnosti, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Při posuzování otázky možné nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu vyšel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikovaného pod č. 1546/2008 Sb. NSS, kde se rozšířený senát vyjádřil mimo jiné i k povaze § 76 odst. 1 s. ř. s. Podle rozšířeného senátu „*ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání - z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední - tj. bez návrhu - pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek*“.

Z citovaného názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správní soudu plyne, že krajský soud je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů z moci úřední, tedy aniž by žalobce nepřezkoumatelnost ve své žalobě konkrétně namítal. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze pak hovořit zejména v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí o odvolání (rozkladu) řádně nevypořádá se všemi odvolacími námitkami, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec. Tuto vadu přitom nelze zhojit vyvrácením odvolacích námitek ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační stížnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, www.nssoud.cz). V případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu je tedy krajský soud povinen toto rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *ex offio* bez jednání zrušit;

naopak přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, www.nssoud.cz).

Při aplikaci uvedených úvah na předkládanou věc musel kasační soud dospět k závěru, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobce proti rozhodnutí žalovaného o odmítnutí žádosti o informaci podal rozklad, v němž podrobně zdůvodňoval nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Ministr zahraničních věcí rozklad zamítl a odůvodnil jej následujícím čtyřřádkovým odůvodněním: „*v projednávané otázce, tedy zda může povinná osoba ve smyslu ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. odmítnout poskytnutí informace, týká-li se informace řízení před Komisí ES, se plně ztotožňují s názorem Ministerstva zahraničních věcí, tak jak byl vyjádřen v odůvodnění napadeného rozhodnutí*“. Takové odůvodnění však není způsobilé jakéhokoliv přezkumu, neboť v rozporu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004Sb., správní řád, z něj nejsou vůbec patrné důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se ministr řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se ministr vypořádal s návrhy a námitkami žalobkyně.

Nejvyššímu správnímu soudu pak není zřejmé, jak mohl městský soud přezkoumat rozhodnutí ministra, když důvody tohoto rozhodnutí z něj vůbec nejsou patrné. Městský soud se sice otázkou přezkoumatelnosti ve svém rozsudku zabýval, podle názoru zdejšího soudu ji však vyhodnotil nesprávně. Podle městského soudu ministr rozklad zamítl z toho důvodu, že v případě žádosti žalobkyně brání poskytnutí informace § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Byť by bylo možno takový názor ministra z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu dovodit, není tento názor podepřen jakoukoliv přezkoumatelnou úvahou ministra o tom, proč zastává právě tento závěr, chybí relevantní rozbor právních předpisů a jeho aplikace na skutkový stav případu. V neposlední řadě se rozhodnutí o rozkladu nijak nevypořádalo s námitkami žalobkyně uvedenými v odvolání. Jakkoliv se ministr mohl ztotožnit s názorem žalovaného v této věci, je jeho povinností se jednotlivými námitkami žalobkyně zabývat a uvést, proč je považuje za nedůvodné. Jinak se totiž žalobkyně nemůže objektivně dozvědět, proč byl její rozklad zamítnut.

Zcela chybná je pak úvaha městského soudu v tom směru, že žalobkyně v podané žalobě uplatnila jedinou žalobní námitku týkající se nesprávného právního posouzení předmětu žádosti o informace, a proto neshledal soud odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nedostatečným v takové míře, aby mohlo způsobit nezákonnost pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Při posuzování nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí však soud nemůže tuto otázku řešit ve vztahu k obsahu žaloby: na žalobě samotný fakt nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí nijak nezávisí. Soud se naopak musí zabývat nepřezkoumatelností správního rozhodnutí ve vztahu k zákonným požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí, resp. ve vztahu k tomu, zda se správní orgán dostatečně vypořádal s námitkami a návrhy vznesenými účastníkem řízení.

Z odůvodnění napadeného rozsudku je také zřejmé, že městský soud při posuzování žaloby nevyšel z rozhodnutí ministra o rozkladu, ale zejména z vyjádření žalovaného k žalobě, kde se žalovaný podrobně vypořádal s námitkami uvedenými v žalobě; jak však bylo uvedeno výše, nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí nemůže správní orgán napravovat ve fázi žalobní či kasační. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že jediným možným řešením zahájeného

žalobního řízení byl postup městského soudu podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., na základě kterého měl městský soud rozhodnutí ministra zahraničních věcí o rozkladu zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Jelikož tak městský soud neučinil, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí, jak vyplývá z výše uvedené prejudikatury, a tím je dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se za této situace musel ještě zabývat tím, zda je povinen odpovědět i na námitky žalobkyně uplatněné v kasační stížnosti – tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Při řešení této otázky aplikoval Nejvyšší správní soud usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, www.nssoud.cz. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil, že „*krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné*“.

S ohledem na skutečnost, že rozhodnutí ministra o rozkladu je jako celek nepřezkoumatelné a neexistují tak jeho oddělené části, které by mohly být předmětem přezkumu v žalobním řízení před městským soudem a následně v kasačním řízení před zdejším soudem, nemůže se Nejvyšší správní soud smysluplně zbýlými kasačními námitkami zabývat. To platí nejen pro námitky směřující do nesprávně posouzené právní otázky soudem, ale i pro žalobkyní tvrzenou nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů spočívající v převzetí argumentace žalovaného: jelikož městský soud vůbec neměl (resp. na podkladu rozhodnutí ministra o rozkladu ani nemohl) hodnotit právní otázky vznesené žalobkyní, nemůže se zdejší soud v kasačním řízení zabývat tím, zda tak městský soud učinil správně, ani tím, zda tak učinil přezkoumatelným způsobem.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. Městský soud bude postupovat z úřední povinnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a rozhodnutí ministra zruší pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. ledna 2009

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu