



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení**, se sídlem U Luhu 23, Brno, zast. Mgr. Luděk Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2009, č. j. 11 Ca 244/2007 - 37,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2009, č. j. 11 Ca 244/2007 - 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 6. 2007, č. j. 18674/2007-84/480, podle § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), potvrdil postup Krajského úřadu Jihomoravského kraje při vyřizování žádosti o informace - intenzivní příprava R 43, bod a) a d). V odůvodnění žalovaný uvedl, že žalobce podal dne 8. 1. 2007 žádost Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o poskytnutí informací ve věci intenzivní přípravy R 43. V žádosti žalobce požadoval: a) *kopie dokumentů: „posledních rozhodnutí“, o kterých hovořila radní Prochazková a která dokládají, že se „bude pokračovat nebo se zahajovat intenzivní příprava od Kuřimi na sever, tzn. po hranici s Pardubickým krajem“*; b) *veškerou korespondenci JMK a všech jeho orgánů s ŘSD, SFDI a MD týkající se R 43 za období od 1. 6. 2006, a to včetně korespondence emailové, zápisů/záznamů z jednání a osobně předaných dokumentů*; c) *sdělení, o jakou úroveň financování a za jakých zdrojů financování pro R 43 pro rok 2007 se jedná, a která reprezentuje onu zmíněnou intenzivní přípravu, a to jednotlivě pro všechny tři úseky R 43 v Jihomoravském kraji a požadujeme předat*

kopie dokumentů, které dokládají, že se jedná o INTENZIVNÍ přípravu; d) požadujeme podat informaci, co znamená tvrzení „vlastně se brzdí první etapa“ a předat dokumenty, které tuto skutečnost dokládají. Krajský úřad Jihomoravského kraje sdělením ze dne 23. 1. 2007 uvedl, že k bodu a) žádosti předává kopii přípisu MŽP č. j. 90927/ENV/06, ze dne 20. 12. 2006, jejíž příloha nebyla krajskému úřadu předána, přičemž jinými dokumenty nedisponuje. K bodu b) krajský úřad uvedl, že informace budou žalobci poskytnuty samostatným přípisem. K bodu c) byl žalobci dne 12. 1. 2007 zaslán přípis „sdělení o odložení žádosti“. K bodu d) žádosti krajský úřad sdělil, že povinnost poskytovat informace se podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím netýká dotazů na názory, kam spadá požadované vysvětlení názoru „*vlastně se brzdí první etapa*“. V reakci na stížnost žalobce na postup krajského úřadu při vyřizování žádosti o informace žalovaný uvedl, že krajský úřad poskytl k bodu a) žádosti ty informace, kterými disponoval a k bodu d) uvedl, že se jedná o dotaz na názor, na který nedopadá povinnost poskytovat informace. K bodu a) žádosti tak krajský úřad jako povinný subjekt předal žalobci informaci, kterou disponoval. Požadavek na informaci pod bodem d) je podle žalovaného možno označit jako dotaz na názor, kterého se informační povinnost netýká. Kromě toho je informací obsah nebo jeho část zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Povinný subjekt tedy může poskytovat informace pouze ve výše uvedené formě. Postup krajského úřadu podle žalovaného nebyl v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 9. 2009, č. j. 11 Ca 244/2007 - 37, žalobu zamítl. Soud předně uvedl, že způsob vyřízení části žádosti pod písm. c) je předmětem samostatného soudního řízení pod sp. zn. 11 Ca 241/2007 a jeho předmětem je přezkum odložení žádosti (u Nejvyššího správního soudu je řízení o kasační stížnosti v této věci vedeno pod sp. zn. 4 As 16/2010 – pozn. soudu). K procesní námitce, že mělo být vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím, soud uvedl, že § 14 zmíněného zákona nemá speciální důvod pro odložení žádosti, a proto v případě, že žádost směřuje na poskytnutí názoru, bylo skutečně na místě rozhodnout o odmítnutí části žádosti podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce postupoval správně, když proti postupu krajského úřadu jako povinného subjektu podal stížnost. Soud nicméně neshledal, že by v případě krajského úřadu a žalovaného šlo o takové pochybení, které by představovalo závažný zásah do veřejných subjektivních práv žalobce. Ten přitom v žalobě pouze upozornil na procesní pochybení, neuvedl však, zda a jaké negativní důsledky mu tento nesprávný úřední postup krajského úřadu a žalovaného způsobil. Podle soudu jak odvolání, tak i stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, mají charakter opravných prostředků proti postupu povinného subjektu. Jejich účelem je dát žadateli možnost uplatnit své námitky a projevit svůj nesouhlas tak, aby je mohl posoudit a rozhodnout nadřízený orgán. V této souvislosti soud zdůraznil, že se tak skutečně stalo, neboť žalobcova stížnost byla rozhodnutím žalovaného posouzena. Proto soud uzavřel, že žalobce nebyl zkrácen na právu uplatnit opravný prostředek a na právu, aby o něm bylo rozhodnuto. Navíc se žádost skládala z dílčích požadavků, které byly různé vyřízeny. Za těchto okolností dospěl soud k závěru, že sice bod d) žádosti měl být vyřízen samostatným rozhodnutím o odmítnutí žádosti, nicméně stanovisko k němu bylo vyjádřeno určitě a srozumitelně.

Ve výše uvedeném rozhodnutí Městský soud v Praze k druhé žalobní námitce, podle které nešlo o žádost o názor, nýbrž o informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, uvedl, že to, zda informace bude či nebude poskytnuta, je mj. dáno i formulací žádosti. V ní přitom žalobce uvedl, že „*požaduje podat informace, co znamená tvrzení „vlastně se brzdí první etapa“ a předat dokumenty, které tuto skutečnost dokládají*“. Podle soudu se § 2 odst. 4 zmiňovaného zákona netýká jen dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací, ale vztahuje se rovněž na názory, které dosud nebyly veřejně prezentovány. Jde tedy o případy, kdy se žadatel ptá povinného subjektu na jeho názor v konkrétním případě, stejně jako o nyní posuzovanou situaci, kdy se žalobce ptá, co znamená část tvrzení radní Jihomoravského kraje, že vlastně „brzdí první etapa“. Soud vyjádřil názor, že jde o subjektivní zhodnocení vzniklé situace. Nejde tak o žádost o poskytnutí informace, nýbrž o komentář či vysvětlení vysloveného názoru, na což dopadá zmiňovaná výluka uvedená v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ostatně podle soudu jednotlivé body žádosti žalobce svědčí o tom, že měl snahu maximálně pokrýt učiněné vyjádření a vytěžit z něj co nejvíc informací. Proto soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel“) uvedl, že nesouhlasí s hodnocením učiněným soudem prvního stupně v tom, že jde o subjektivní hodnocení, pročež požadoval komentář či vysvětlení vysloveného názoru. Žádost o informace byla podána v souvislosti s výrokem představitelky Jihomoravského kraje, v němž bylo prezentováno rozhodnutí přijaté z toho důvodu, že se brzdí první etapa. Rozhodnutí o pokračování či zahájení intenzivní přípravy R 43 je podle stěžovatele postaveno na konkrétním důvodu. Tím je „brzdění první etapy“. Učiněné rozhodnutí podle stěžovatele musí vycházet z objektivních a doložitelných důvodů. Proto je třeba vycházet z toho, že musí být k dispozici skutečnosti, na jejichž základě představitelka povinného subjektu dospěla k závěru, že se „brzdí první etapa“. S ohledem na to stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2009, č. j. 11 Ca 244/2007 - 37, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti námitku odpovídající § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze podat kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena. Stěžovatel důvodnost této námítky spatřuje v tom, že pod bodem d) žádal o poskytnutí informace a nikoliv o názor či vysvětlení názoru, jak uvedly správní orgány a Městský soud v Praze.

Nejvyšší správní soud shledává tuto námitku důvodnou. Předně je třeba poznamenat, že stěžovatel svou žádostí o poskytnutí informací ze dne 8. 1. 2007 reagoval na výrok představitelky Jihomoravského kraje týkající se stavby silnice R 43. Ta uvedla, že „poslední rozhodnutí jsou, že se bude pokračovat nebo se zahajovat intenzivní příprava od Kuřimi na sever, tzn. po hranici s Pardubickým krajem a je to z toho důvodu, že vlastně se brzdí první etapa.“. Z obsahu žádosti, která byla rozčleněna do dílčích požadavků uvedených pod body a) až d), přitom vyplývá, že stěžovatel měl snahu vytěžít z tohoto vyjádření pro média maximum informací. Ostatně to již naznačil i Městský soud v Praze.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry povinného subjektu, žalovaného a soudu prvního stupně v tom, že formulace žádosti pod bodem d) „*požadujeme podat informaci, co znamená tvrzení „vlastně se brzdí první etapa“ a předat dokumenty, které tuto skutečnost dokládají*“ ve své první části míří na vysvětlení a bližší odůvodnění vysloveného názoru představitelky Jihomoravského kraje, což spadá pod výluky danou § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle něj „*povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.*“. Městský soud v Praze vyjádřil, že toto ustanovení se předně vztahuje na názory, které dosud nebyly veřejně prezentovány, takže ani objektivně neexistují a jsou nedoložitelné (k tomu shodně srov. FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha : Linde Praha, a.s., 2010, s. 57 a násl.), tak i na případy, kdy žádost směřuje na bližší vysvětlení a odůvodnění již dříve zaujatého a existujícího tvrzení, vysloveného názoru, závěru nebo stanoviska. K tomu se přiklání i Nejvyšší správní soud. Nicméně ve druhé části této žádosti stěžovatel požadoval předložení dokumentů, které podle jeho názoru má mít povinný subjekt k dispozici a které se vztahují k učiněnému tvrzení. Zatímco v první části šlo o požadavek subjektivního charakteru - vysvětlit, co znamená určité tvrzení, ve druhé části jde o požadavek charakteru objektivního - předat dokumenty, podle nichž se má brzdit první etapa, resp. souvisí s učiněným tvrzením. Tyto dva požadavky je třeba od sebe odlišovat. Zatímco v případě dotazu, resp. požadavku na vysvětlení zaujatého názoru se Nejvyšší správní soud shoduje se zaujatými a výše uvedenými závěry, ve druhém případě, týkajícím se dokumentů (podkladů), zaujal jiný právní názor. Je třeba rozlišovat, zda vyslovený a existující názor, tvrzení, závěr či stanovisko bylo učiněno na základě existujících podkladů, které má nebo by měl mít k dispozici povinný subjekt, či nikoliv. Není přitom povinností povinných subjektů jakkoliv blíže a podrobněji vysvětlovat či odůvodňovat závěry, tvrzení, stanoviska či názory svých představitelů. Pokud však mají k dispozici dokumenty, které s těmito závěry, tvrzeními, stanovisky či názory souvisí, protože na jejich základě byly učiněny, je třeba, aby je povinné subjekty k žádosti poskytly, nebránili-li tomu jiný zákonem daný důvod. Jejich existence však v posuzovaném případě nebyla dostatečně postavena na jisto.

Podle Nejvyššího správního soudu zmíněná žádost požaduje pod bodem d) vysvětlit, odůvodnit a blíže doložit tvrzení představitelky Jihomoravského kraje ohledně toho, že „*vlastně se brzdí první etapa*“. Představitelka Jihomoravského kraje učinila v médiích vyjádření, v němž předně uvedla, že byla učiněna „*poslední rozhodnutí*“. Nejvyšší správní soud se shoduje s Městským soudem v Praze v tom, že zde jde o konstatování objektivní a doložitelné reality. Ostatně to plně dokládá skutečnost, že stěžovatel v žádosti pod bodem a) požadoval předat *kopie dokumentů: „posledních rozhodnutí“, o kterých hovořila*

radní Prochazková a která dokládají, že se „bude pokračovat nebo se zahajovat intenzivní příprava od Kuřimi na sever, tzn. po hranici s Pardubickým krajem. Formulace tohoto bodu žádosti totiž mířila na objektivně doložitelnou skutečnost. Přitom je patrné, že povinný subjekt poskytl veškeré informace (dokumenty), které měl skutečně k dispozici.

Jinak tomu je ale v případě žádosti pod bodem d) a dovětku, že *„vlastně se brzdí první etapa“*. Povinný subjekt, žalovaný a soud prvního stupně správně uvedli, že jde v první řadě o dotaz na názor a jeho bližší vysvětlení. Stěžovatel však vedle toho požadoval dokumenty, které toto tvrzení dokládají. Jestliže k němu existovaly dokumenty, měly být povinným subjektem stěžovateli předány, ledaže by tomu bránily zákonné důvody. Podle Nejvyššího správního soudu tvrzení, k nimž nejsou příslušné podklady (dokumenty), nelze doložit. To platí i v případě doložení vysloveného názoru (tvrzení) představitelky Jihomoravského kraje. Z obsahu jejího vyjádření vyplývá, že jde o hodnocení určité skutečnosti. Nelze přitom vyloučit, že tento dovětek byl ryze subjektivním hodnocením vzniklé situace bez opory v patřičných dokumentech povinného subjektu. To ostatně potvrzuje užití slova „vlastně“. K zaujetí jednoznačných závěrů ovšem brání Nejvyššímu správnímu soudu nedostatek vyjádření povinného subjektu a žalovaného. Ti se náležitým způsobem nevypořádali s tím, zda k prezentovanému tvrzení existují dokumenty, které požadoval stěžovatel, nebo ne. Podle Nejvyššího správního soudu tak nebylo postaveno na jisto, zda podklady k prezentovanému vyjádření představitelky Jihomoravského kraje existují či nikoliv. Pokud takové podklady jsou, měly být stěžovateli poskytnuty. Ačkoliv žalovaný uvedl, že povinnost poskytovat informace se podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím týká existujících informací, nijak toto obecné tvrzení nekonkretizoval. Proto z něj nelze bez dalšího dovodit, že objektivně neexistují doklady se vztahující k předmětnému tvrzení. Není tedy zjevné, že žádné další podklady k tomuto tvrzení neexistují. Pokud dokumentace neexistuje, měl to povinný subjekt výslovně uvést.

Shora vyslovené závěry přitom zcela odpovídají stanoviskům odborné literatury. Podle ní (srov. FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha : Linde Praha, a.s., 2010, s. 63 a 64) *„v některých případech žadatelé požadují ... aby povinný subjekt „dokladoval“ vyjádření svých představitelů, tedy aby odůvodnil, z čeho tento představitel při formulaci svého stanoviska vycházel ... Jestliže žádost ... směřuje k poskytnutí informací, o které měl představitel tohoto subjektu opírat své stanovisko, pak takové informace mají být poskytnuty, má-li je povinný subjekt k dispozici, tj. využil-li představitel povinného subjektu při formulaci svého stanoviska informace, které mu povinný subjekt předal. Není však povinen ... vysvětlovat či „odůvodňovat“, proč jeho představitel určitý názor zaujal. To přitom platí i tehdy, jestliže určitý představitel ... vystupoval jednoznačně ve své roli politika ... i zde totiž informační povinnosti podléhají dokumenty, které mu byly poskytnuty povinným subjektem a o které tento své stanovisko opíral.“* Podle Nejvyššího správního soudu je tedy třeba rozlišovat mezi: a) požadavkem na vysvětlení určitého tvrzení a b) požadavkem na doložení tvrzení, existují-li k němu patřičné dokumenty. Městský soud v Praze však přihlížel pouze k požadavku na „vysvětlení tvrzení“, v důsledku čehož posoudil příslušnou právní otázku nesprávně. Tím je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

I přes shora uvedený nedostatek Nejvyšší správní soud uvádí, že část formulace podané žádosti pod bodem d) zjevně mířila na bližší odůvodnění a vysvětlení zaujatého

názoru (tvrzení) představitelky Jihomoravského kraje. Nejvyšší správní soud nesdílí přesvědčení stěžovatele, že veškerá vyjádření veřejných představitelů musí být přesně doložitelná. I tito představitelé mohou veřejně prezentovat svůj názor, aniž by byl jakkoliv doložitelný. S tím je pochopitelně spojen následek, že za svá tvrzení či své názory nesou politickou, případně též právní odpovědnost. Povinný subjekt přitom není povinen tyto názory blíže vysvětlovat či odůvodňovat, nicméně by je měl doložit dokumenty, a to za předpokladu, že takové dokumenty má objektivně k dispozici nebo je mít měl. V posuzovaném případě nejde o doložení či vyvrácení pravdivosti učiněného tvrzení, nýbrž o předání existující dokumentace, podle níž lze nebo nelze dospět k prezentovaným závěrům. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z obsahu vyjádření představitelky Jihomoravského kraje v žádném případě nevyplývá, že důvodem pro ona „poslední rozhodnutí“ či intenzivní přípravu R 43 bylo právě a jen subjektivní posouzení a názor radní Procházkové, jak se mylně domnívá stěžovatel v kasační stížnosti. Ta pro média uvedla, proč k tomuto kroku došlo. Šlo o názor a bližší a zjednodušující subjektivní vyjádření, proč došlo k prezentovanému postupu a zmíněným „posledním rozhodnutím“. Jen na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že není povolán k tomu, aby určil, jak mají na veřejnosti vystupovat představitelé orgánů veřejné moci. Vždy je třeba mít na paměti, že jejich vyjádření představuje do jisté míry určité zjednodušení (zkratku), a to i v zájmu co největšího pochopení ze strany diváků, posluchačů či čtenářů. Chtít po představitelích orgánů veřejné moci zcela odborná a vyčerpávající mediální vystoupení by mohlo vést k následku, že tato by byla velmi obsažná a obtížně pochopitelná, což by bylo na úkor jejich účelu. Tím je ve stručnosti informovat veřejnost, vzbudit její případný zájem a umožnit ji tak kontrolu správy veřejných záležitostí.

Podle Nejvyššího správního soudu měl tedy povinný subjekt posoudit, zda objektivně existují a jsou k dispozici materiály (dokumenty), které potvrzují tvrzení, resp. souvisí s uvedeným tvrzením představitelky Jihomoravského kraje. Pokud takové materiály jsou, měly být poskytnuty, ledaže by tomu bránily zákonné důvody. Pokud takové materiály neměl povinný subjekt vůbec k dispozici, mohlo jít o subjektivní a nepodložený výrok, na který měla představitelka Jihomoravského kraje právo, ovšem s výše prezentovanými následky. Potom bylo třeba, aby povinný subjekt zcela jednoznačným způsobem uvedl, že žádné dokumenty vztahující se k tomuto výroku nemá, či že případně byly poskytnuty v rámci vyřízení zbývajících bodů žádosti. V případě nevyhovění žádosti bylo nezbytné postupovat v intencích § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím a rozhodnout o odmítnutí žádosti, jak správně uvedl Městský soud v Praze.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pročez kasační stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude tento soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 22. září 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu