



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy a soudce zpravodaje JUDr. Karla Šimky a ze soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **O2 Czech Republic a.s.**, se sídlem Praha 4 - Michle, Za Brumlovkou 266/2, zastoupen Mgr. Tomášem Otrubou, advokátem, BBH, advokátní kancelář s. r. o., se sídlem Klimentská 1207/10, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, týkající se žaloby žalobce proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 13. 9. 2012, č. j. ÚOHS-R178/2012/IN-17222/2012/320/LGa, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2014, č. j. 62 Af 103/2012 - 133,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4.114 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Tomáše Otruby, advokáta se sídlem Klimentská 1207/10, Praha 1.

O d ů v o d n ě n í :

- I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného

[1] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) zrušil svým rozsudkem ze dne 30. 5. 2014, č. j. 62 Af 103/2012 - 133, rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 13. 9. 2012, č. j. ÚOHS-R178/2012/IN-17222/2012/320/LGa, kterým byl zamítnut žalobcem podaný

rozklad proti rozhodnutí žalovaného č. j. ÚOHS-D308/2012/IN-10202/2012/830/JNo ze dne 19. 6. 2012 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím žalovaný částečně odmítl žádost žalobce o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o poskytnutí informací“), vztahujících se ke správnímu řízení vedenému proti žalobci ve věci možného zneužití dominantního postavení.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že je nesporné, že je žalovaný povinným subjektem ve smyslu zákona o poskytnutí informací, že přenesl část své činnosti jako orgánu státní správy v souvislosti s šetřením činnosti žalobce ve věci možného zneužití dominantního postavení na soukromý subjekt CRS Economics s. r. o., a že je tedy nepochybné, že žalovaný za součinnosti CRS Economics s. r. o. zjišťoval a shromažďoval informace, které se žalobce přímo týkaly. Zároveň krajský soud uvedl, že v projednávané věci není oprávněn posuzovat otázku, o jaké informace se jedná, a tedy nakolik mají být součástí správního spisu, který je veden ve správním řízení vedeném se žalobcem pod sp. zn. S109/2011/DP. Tato otázka může být řešena až v případném meritorním přezkumu správního rozhodnutí ve věci samé, v němž může být posouzeno, zda nosné skutkové důvody správního rozhodnutí mají oporu v podkladech, které musí být součástí správního spisu.

[3] Pokud však žalovaný coby povinný subjekt shromažďuje za součinnosti s jiným subjektem informace o žalobci, musí mít podle krajského soudu žalobce oprávnění požadovat veškeré informace materializované v souvislosti s takovým shromažďováním a žalovaný musí mít povinnost mu takové informace poskytnout, a to bez ohledu na to, zda jde o informace tvořící podklad rozhodnutí v rámci řízení, které s účastníkem vede. Žádost žalobce o informace, jak a proč o něm žalovaný s CRS Economics s. r. o. komunikuje, byla tedy podle krajského soudu legitimní. Pokud by totiž žalovaný jako povinný subjekt podle zákona o poskytnutí informací o žalobci navenek komunikoval, poskytoval o něm informace a žalobce by zároveň neměl k dispozici nástroj, prostřednictvím kterého by mohl seznat přesný rozsah a obsah takovéto komunikace, vedlo by to k popření jeho ústavně garantovaného práva na informační sebeurčení. Nástrojem pro získání takové komunikace je, vedle oprávnění nahlížet do správního spisu, právě zákon o poskytnutí informací. Argumentace žalovaného, která se věnuje tomu, zda se v případě požadovaných informací jednalo o informace podpůrného charakteru, které posléze nebyly využity, nevyústily v autorizovaný výstup, a proto nebyly evidovány, přitom podle krajského soudu smysl práva na informace popírá. Právo na informační sebeurčení totiž nemůže být vyčerpáno tím, že má žalobce jako účastník správního řízení právo nahlížet do správního spisu, a to tím spíše, že z procesního postoje žalovaného je zcela jasné patrné, že veškerá požadovaná komunikace součástí správního spisu není. Skutečnost, že část požadovaných informací není, ať už z jakéhokoli důvodu, žalovaným považována za podklad správního rozhodnutí, a tudíž není součástí správního spisu, nelze ztotožnit se žádným z důvodů pro odmítnutí jejich poskytnutí ve smyslu zákona o poskytnutí informací. Taková interpretace citovaného zákona ve svém důsledku nepřijatelně redukuje právo na informace toliko na právo na nahlížení do spisu ve smyslu správního řádu, je vůči oprávněnému subjektu zcela restriktivní a popírá smysl a podstatu práva na informace ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[4] Podle krajského soudu z rozhodnutí žalovaného neplyne, že by nosným důvodem pro odmítnutí poskytnout požadované informace byla skutečnost, že požadované informace neexistují, protože byly například vymazány či skartovány. Důvodem byla skutečnost, že se převážně jednalo o informace podpůrného charakteru, které posléze nebyly využity, nevyústily v autorizovaný výstup, a proto nebyly evidovány a zařazeny do správního spisu. Tato skutečnost je však podle krajského soudu irelevantní, jelikož kritériem pro poskytnutí informací musí být to, zda takové informace existují, či nikoli. Pokud existují, pak je nutno takové informace pokládat za výstup určité etapy činnosti povinného subjektu, bez ohledu na to, jak s nimi naložil pro účely jím vedeného správního řízení, a žalobce coby oprávněný subjekt má na jejich poskytnutí právo. Aplikace § 2 odst. 4 zákona o poskytnutí informací, o které opřel žalovaný své rozhodnutí, přichází podle krajského soudu v úvahu pouze v případech, kdy požadované informace k dispozici nebyly, nejsou a povinný subjekt ani neměl a nemá povinnost jimi disponovat. Veškerá, nadto nepřehledná, argumentace žalovaného o tom, že se jednalo o podpůrné, nevyužité a neautorizované informace, se s důvody podle § 2 odst. 4 zákona o poskytnutí informací míjí.

[5] Pokud předseda žalovaného ve svém rozhodnutí argumentoval ohledně charakteru požadovaných informací, že takové informace „už neexistují, byly-li vůbec vytvořeny“, byla taková argumentace podle krajského soudu nepřezkoumatelná, jelikož to, zda tyto informace existovaly, či nikoli, bylo žalovaným zamlžováno. Nevyjadřuje-li se předseda žalovaného ve svém rozhodnutí jasně, zda se jednalo o informace existující, či nikoli, pak z jeho argumentace nebylo možné ani při nejvyšší míře pečlivosti seznat, zda shledal správným závěr obsažený v prvostupňovém rozhodnutí o odmítnutí poskytnout informace z toho důvodu, že mají „pomocný charakter“ (pak by ovšem skutečnost, zda byly informace později vymazány či skartovány, byla pro posouzení důvodnosti odvolání zcela irelevantní), anebo zda se naopak předseda žalovaného neztotožnil s nosnými důvody prvostupňového rozhodnutí, nicméně vlastním šetřením zjistil, že informace byly v mezidobí skartovány či vymazány. K tomu krajský soud uvedl, že závěr o tom, že byly požadované informace, resp. jejich nosiče, zničeny, skartovány či vymazány, se neopírá o žádné skutkové důvody, které by vyplývaly z podkladu rozhodnutí. Krajský soud tedy uzavřel, že skutkově nepodložená a rozporná argumentace žalovaného bránila věcnému přezkumu zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Krajský soud proto rozhodnutí předsedy žalovaného pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce k ní

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že z logiky věci vyplývá, že pokud požadovaná informace neexistuje (správní orgán jí nedisponuje), pak ji není možné poskytnout, což je faktickým důvodem pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací. I když existují situace, ve které je stěžovatel povinen informaci vytvořit, pokud jí nedisponuje, jedná se toliko o případy, kdy má povinnost předmětnou informaci disponovat. Stěžovatel má takovou povinnost například ve vztahu k jím vedeným správním spisům, přičemž správní spisy tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci.

Informace, jejichž poskytnutí se žalobce domáhal, se týkaly řízení, které je s ním vedeno. Ve vztahu k tomuto řízení byl stěžovatel povinen zachovávat jen ty dokumenty, jež byly nebo měly být součástí správního spisu. K dalším dokumentům (například neformální elektronické komunikaci mezi ním a třetí osobou) se taková povinnost nevztahuje a stěžovatel má volnost tyto informace skartovat či vymazat, přičemž v případě jejich zničení je není povinen znovu vytvářet.

[7] V odpovědi na jednotlivé body žádosti žalobce stěžovatel buď informaci poskytl, nebo její poskytnutí odmítl s odkazem na to, že tato informace již byla účastníku řízení zpřístupněna nebo protože taková informace nikdy nevznikla nebo protože jí nedisponuje (ač jí možná disponuje třetí osoba) nebo protože takové informace nemá k dispozici a současně nemá ani povinnost takovouto informací disponovat. V rozhodnutí předsedy stěžovatele pak bylo na více místech zřetelně řečeno, že tam, kde prvostupňové rozhodnutí zdůrazňuje, že žalovaný neměl povinnost danou informaci vést ve spisové službě, je tím třeba rozumět, že požadované informace neměl a ani nemá k dispozici a že takové informace příslušný pracovník odstranil, případně že k jejich vzniku vůbec nedošlo. To, které informace v působnosti stěžovatele nikdy nevznikly, je přitom zřejmé z odůvodnění odmítnutí jednotlivých bodů žádosti v prvostupňovém rozhodnutí, proto to nebylo třeba v rozhodnutí předsedy dále rozvádět. Uvedené rozhodnutí tak nemůže být nepřezkoumatelné, protože to, které konkrétní informace stěžovatel nikdy neměl k dispozici, vyplývá z dílčích odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Stěžovatel totiž poukazuje na to, že obě rozhodnutí je třeba z pohledu přezkumu ve správním soudnictví vnímat jako jeden celek a jednotlivé argumenty vykládat ve vzájemných souvislostech.

[8] Stěžovatel dále krajskému soudu vytýká, že zrušující výrok rozsudku opřel o údajnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí předsedy stěžovatele, a to na základě citace „*informace už neexistují, byly-li vůbec vytvořeny,*“ která se však ve zrušeném rozhodnutí nevyskytuje, a nevyskytuje se v něm ani jiné tvrzení, které by mělo stejný smysl. Naopak je podle stěžovatele z celého rozhodnutí zcela zjevné, že informace, jejichž poskytnutí odmítl, neexistují, přičemž některé z nich ani nikdy nevznikly. V obou správních rozhodnutích neexistuje jediné místo, kde by stěžovatel tvrdil, že některou z informací k dispozici má, a přesto ji nevydá, například pro její podpurný charakter. Pouze takové tvrzení by přitom podle stěžovatele mohlo svědčit ve prospěch údajné nepřezkoumatelnosti tak, jak ji zdůvodnil krajský soud.

[9] Krajský soud ve svém rozsudku uvedl, že v rozhodnutí předsedy stěžovatele nenalezl žádné skutkové důvody, o které by se možná neexistence požadovaných informací opírala. V této souvislosti stěžovatel ve své kasační stížnosti namítá, že žádné skutkové důvody fakticky uvést nemohl, protože takové informace již neexistují, a takovouto negativní skutečnost není v jeho silách prokázat. Stěžovatel tak může pouze konstatovat, že dané informace neexistují, což v napadeném rozhodnutí učinil. Krajský soud tak de facto po stěžovateli požaduje, aby doložil, že žalobcem označené informace skutečně neexistují, což je však u informací, které byly fyzicky skartovány či smazány, nemožné. Podle stěžovatele má naopak povinnost prokázat pozitivní skutečnost, že žalobcem požadované informace existují, krajský soud (resp. žalobce), to však ve svém rozsudku nečiní.

pokračování

[10] Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítá, že rozsudek krajského soudu nijak nespecifikuje, k jaké části rozhodnutí stěžovatele se vztahuje, přestože odůvodnění jednotlivých dílčích odmítnutí poskytnutí informací v prvostupňovém rozhodnutí se značně liší, díky čemuž stěžovateli není z napadeného rozsudku zřejmé, zda krajský soud shledal některé jeho dílčí důvody odmítnutí oprávněnými, a pokud ano, které. Již z toho podle stěžovatele plyne nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, jelikož takové soudní rozhodnutí neumožňuje správnímu orgánu určit, v jakém rozsahu je vázán právním názorem správního soudu o nutnosti doplnění skutkového stavu či v jakém rozsahu shledal správní soud jeho závěry chybnými. Krajský soud současně nijak nepřihlédl k tomu, že stěžovatel konstantně tvrdil neexistenci informací, jejichž poskytnutí odmítl, a naopak nepodloženě dospěl k závěru, že nelze rozpoznat, zda „*se jednalo o informace existující, či nikoliv*“. V takovém případě se stěžovatel domnívá, že je závěr krajského soudu nejenom věcně nesprávný, ale také nepřezkoumatelný, jelikož není zřejmé, o co přesně se krajský soud při tvorbě svého závěru opřel ani k jaké části napadených rozhodnutí se vztahuje.

[11] Z těchto důvodů stěžovatel navrhl napadený rozsudek krajského soudu zrušit jako nepřezkoumatelný či přinejmenším nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky zákonnosti postupu při odmítnutí poskytnutí informací z důvodu jejich neexistence.

[12] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce především uvádí, že považuje napadený rozsudek krajského soudu po věcné stránce za správný a jeho odůvodnění za konzistentní, logické a přesvědčivé. Žalobce svou žádostí realizoval své ústavně garantované právo na informace zaručené čl. 17 Listiny, jehož důležitým aspektem je i kontrola způsobu, jakým orgány veřejné moci vykonávají svěřenou pravomoc. V případě žádosti žalobce se jednalo o důvodné pochybnosti o postupu stěžovatele, který zjevně arbitrárním způsobem nakládá s dokumenty souvisejícími s jeho úředním postupem. Nezanedbatelným aspektem žádosti je i právo na informační sebeurčení žalobce, tedy kontrola způsobu, jakým stěžovatel nakládá s informacemi získanými o něm při výkonu své působnosti. Při výkladu jakéhokoliv omezení práva na informace je třeba šetřit jeho podstatu a smysl a vyvarovat se zneužití takového omezení podle čl. 4 odst. 4 Listiny. Touto maximou je nutné řídit se při výkladu výjimek z informační povinnosti, včetně ustanovení § 2 odst. 4 zákona o poskytnutí informací, jehož účelem je chránit povinné osoby před žádostmi o informace, kterými nedisponují, nedisponovaly a disponovat ani nejsou povinny. Naopak tato výjimka nemůže sloužit formalistickému omezování poskytování informací, kterými stěžovatel disponuje, či dokonce jako záminka pro arbitrární utajování informací podle nejasných kritérií. Tímto způsobem postupoval stěžovatel, který uměle vytvořil kategorii informací, které sice byly pořízeny v souvislosti s výkonem jeho působnosti, a to dokonce v souvislosti s šetřením žalobce, ale jsou považovány za „přípravné“ nebo je stěžovatel „nehodlá dále využít“, a proto se rozhodl je neevidovat ve spisové službě, čímž tyto informace fakticky postavil na rovinu s informacemi neexistujícími. Výklad § 2 odst. 4 zákona o poskytnutí informací, jak jej provedl stěžovatel, směřuje podle žalobce zcela mimo jeho účel, představuje pouhé sofistikované zdůvodnění zjevné nespravedlnosti a vede k popření garantovaného práva na informace. Naopak se žalobce domnívá, že povinný subjekt musí poskytnout informaci, kterou reálně disponuje, jakož i informaci, kterou

nedisponuje, ač by jí disponovat měl. Závěr o legitimnosti požadavku na poskytnutí informací vede podle žalobce i k závěru o povinnosti stěžovatele vynaložit přiměřené úsilí k získání informací pro případ, že by došlo k jejich smazání (např. obnovením komunikace ze záloh).

[13] Žalobce dále uvádí, že krajský soud právem posoudil rozhodnutí předsedy stěžovatele jako nepřezkoumatelné, jelikož z něj nebylo možné žádným způsobem vyčíst, z čeho předseda stěžovatele vycházel, pokud tvrdil, že žalobcem požadované informace neexistují. Naopak podle žalobce z rozhodnutí zjevně vyplývá, že předseda stěžovatele zcela rezignoval na jakýkoliv faktický přezkum postupu stěžovatele a existenci požadovaných informací vůbec neověřoval. Jeho závěr není opřen o jakékoliv vlastní ověřování toho, zda stěžovatel každou jednotlivou požadovanou informací disponuje, ale toliko na pouhém předpokladu, že stěžovatel nedisponuje žádnou informací, kterou nezařadí do psípu.

[14] V rozhodnutí předsedy stěžovatele nebylo nijak rozvedeno, z jakého důvodu měl příslušný pracovník informace odstranit, pokud stěžovatel od jejich použití upustil, a především zda bylo prověřeno, zda k tomuto údajnému zničení došlo. S ohledem na to se žalobce ztotožňuje se závěrem krajského soudu o fundamentální nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Tento závěr se přitom neopírá o nepřesnou citaci rozhodnutí předsedy stěžovatele, jak je naznačováno v kasační stížnosti, ale o celkový rozbor jeho odůvodnění. Závěr krajského soudu lze podle žalobce při určité míře nadsázky shrnout tak, že úřad nemůže tvrdit, že informaci nemá, pokud ji nehledal.

[15] Žalobce dále uvádí, že se podle něho problematika dokazování neexistující skutečnosti rozsudku krajského soudu vůbec netýká. Argumentaci stěžovatele označuje v tomto směru za nepřipadnou, jelikož krajský soud rozhodnutí předsedy stěžovatele nevytkl neprokázání negativní skutečnosti. Základním problémem tohoto rozhodnutí je to, že z něj vůbec nevyplývá, že by byla reálně zkoumána existence každé jednotlivé informace, namísto toho předseda stěžovatele ve svém rozhodnutí spoléhal na ničím nepodložené předpoklady. Konstatování, že toto rozhodnutí neuvádí žádné skutkové okolnosti, jakým způsobem došlo k ověření existence požadovaných informací a k závěru o jejich neexistenci, tak nelze jakkoliv ztotožňovat s požadavkem průkazu negativní skutečnosti. Stěžovatel navíc podle žalobce vykládá negativní důkazní teorii zjednodušeně a nesprávně; stěžovatel se dovolává nikoliv trvajícího stavu (neexistence informací), ale změny určitého stavu, tedy toho, že došlo k zničení (skartování či vymazání) určitých dokumentů, kterými disponoval, avšak usoudil, že mají toliko předběžnou povahu či že je dále nebude využívat. Přesunutí důkazního břemene na žalobce by nevedlo ke spravedlivému řešení situace a naopak by vedlo k popření samotného ústavně garantovaného práva na informace. Podle žalobce po něm nelze požadovat prokázání toho, že stěžovatel stále disponuje určitými informacemi, které jsou předmětem žádosti. Žadatel o informace samozřejmě nemá žádnou reálnou možnost získat informace z vnitřního fungování povinného orgánu. Navíc právě netransparentní postup stěžovatele při nakládání s informacemi týkajícími se žalobce je primárním důvodem podání žádosti podle zákona o poskytnutí informací. Samotná negativní důkazní teorie je přitom podle žalobce recentním vývojem soudní judikatury opouštěna jako překonaná a neodpovídající. Nadto se jedná o koncept civilního procesu. I když nachází využití i v judikatuře Nejvyššího

pokračování

správního soudu, děje se tak v souvislosti s problematikou azylového práva a prokazování majetkových poměrů azylantů, naopak si lze jenom těžko představit, že by mohla být v plném rozsahu vztažena na činnost orgánu veřejné moci, která je ovládána zásadou legality.

[16] Ze všech těchto důvodů žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce podal dne 21. 5. 2012 žádost o poskytnutí informací podle zákona o poskytnutí informací, která obsahovala celkem 60 bodů, v rámci kterých žádal žalobce stěžovatele o poskytnutí různých dokumentů, podkladů nebo formální či neformální komunikace v souvislosti s řízením vedeným stěžovatelem proti žalobci pod sp. zn. S109/2011/DP ve věci zneužití dominantního postavení. Žalobce svou žádost o poskytnutí informací odůvodňoval tím, že v předmětném řízení stěžovatel nezaložil do správního spisu celou řadu podkladových materiálů, na které je v něm vysloveně odkazováno a které se týkají vymezování relevantních trhů a vyhodnocování šetřených cenových praktik v daném řízení, a proto měly být součástí správního spisu. Stěžovatel vydal dne 19. 6. 2012 prvostupňové rozhodnutí, kterým žádost částečně odmítl s odkazem na § 2 odst. 4 zákona o poskytnutí informací. Výroky odmítající jednotlivé body žádosti byly odůvodněny vícerymi způsoby. Jednak tím, že se jedná o informace podpůrného charakteru, které nejsou evidovány ve spisové službě, že se nejedná o zaznamenaný autoritativní výstup, který by byl evidován ve spisové službě, že se jedná o výstup společnosti CRS Economics s. r. o., ke kterému stěžovatel nemá žádné další dokumenty, že se jedná o nerealizovaný návrh nebo postup, od kterého stěžovatel v průběhu šetření upustil, a který tak nepředstavuje zaznamenaný výstup, nebo že se jedná o informace, které nebyly stěžovatelem použity, tudíž nemá povinnost je evidovat ve spisové službě. Ve všech případech se proto jedná o neexistující informace, které stěžovatel nemá k dispozici, a proto je nebylo možné žalobci poskytnout. Žalobce následně napadl celé prvostupňové rozhodnutí rozkladem, který byl rozhodnutím předsedy stěžovatele ze dne 13. 9. 2012, č. j. ÚOHS-R178/2012/IN-17222/2012/320/LGa, zamítnut. Rozhodnutí předsedy stěžovatele pak bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 62 Af 103/2012 – 133, pro nepřezkoumatelnost.

[19] Podle § 2 odst. 1 zákona o poskytnutí informací „*[p]ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce*“.

[20] Podle § 2 odst. 4 o poskytnutí informací „*[p]ovinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací*“.

[21] Podle § 3 odst. 3 zákona o poskytnutí informací *„[i]nformací pro účely tohoto zákona se 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“.*

[22] Podle § 63 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o archivnictví a spisové službě“), vykonávají spisovou službu organizační složky státu.

[23] Podle § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), *„[s]pis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy“.*

[24] Podle § 38 odst. 1 správního řádu *„[ú]častníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu“.*

[25] Podle § 38 odst. 4 správního řádu *„[s] právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho částí“.*

[26] Podle § 38 odst. 4 správního řádu *„[z] nahlížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíší“.*

[27] V nyní projednávané věci bylo rozhodnutí předsedy stěžovatele zrušeno napadeným rozsudkem krajského soudu pro jeho nepřezkoumatelnost. Žalovaný namítá, že takový závěr krajského soudu není správný. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné odkázat na svou předchozí judikaturu, v které se problematikou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí opakovaně zabýval. Například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 134/2004 Sb. NSS se uvádí: *„Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“.* Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že výše uvedené principy přezkoumatelnosti zdůrazněné ve vztahu k rozhodnutím správních soudů je třeba vztáhnout i na případy, kdy jsou přezkoumávána správní rozhodnutí. Jen řádně a srozumitelně vysloveným právním závěrům správních orgánů lze totiž vytýkat jejich nesprávnost resp. nezákonnost, a na základě takovýchto výtek je podrobit soudnímu přezkumu. Pokud pak správní rozhodnutí nedostojí vytčeným principům, například

pokračování

proto, že z něj nevyplývá, jaký skutkový základ (skutková zjištění) vzal rozhodující správní orgán za prokázaný a jak jej následně právně hodnotil (jaké konkrétní právní normy na něj aplikoval), je třeba na takové rozhodnutí správního orgánu pohlížet jako na nepřezkoumatelné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 7 Afs 14/2014 - 80).

[28] Krajský soud svoje rozhodnutí o nepřezkoumatelnosti odůvodnil tím, že se závěry předsedy stěžovatele „*neopírají o žádné skutkové důvody*“ a že je jeho argumentace „*skutkové nepodložená*“. Stěžovatel v této souvislosti ve své kasační stížnosti namítá, že žádné skutkové důvody uvést nemohl, protože předmětné informace neexistují a takovou negativní skutečnost není v jeho silách prokázat. Krajský soud tak podle názoru stěžovatele vlastně požaduje „prokázání nemožného“. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou stěžovatele neztotožňuje. I když po stěžovateli samozřejmě nelze požadovat poskytnutí neexistujících informací, lze po něm oprávněně požadovat zdůvodnění toho, jaké faktické skutečnosti jej vedly k závěru o tom, že požadované informace nemá. Z rozhodnutí předsedy stěžovatele (a ostatně ani z prvostupňového rozhodnutí) však žádným způsobem nevyplývá, jakým způsobem, a zda vůbec se snažil zjistit, zda informacemi disponuje. Tedy zda za účelem tohoto zjištění vyvinul nějakou aktivitu, například se dotázal příslušných úředních osob, které vedly správní řízení ve věci žalobce a které tak komunikovaly se společností CRS Economics s. r. o. a shromažďovaly příslušnou dokumentaci, pokusil se informace vyhledat ve svých interních databázích nebo e-mailových schránkách apod. Z rozhodnutí předsedy stěžovatele skutečně nelze zjistit, zda se pokoušel požadované informace nalézt a na základě jakých skutečností dospěl k závěru, že je fakticky nemá.

[29] Stěžovatel odmítnutí poskytnutí informací žalobci odůvodňoval vesměs tím, že se jedná o neexistující informace, jelikož nebyly z různých důvodů evidovány v rámci spisové služby, a tak neměl povinnost jimi disponovat. K této úvaze stěžovatele Nejvyšší správní soud konstatuje, že právo na informace zakotvuje na úrovni ústavního pořádku čl. 17 Listiny. Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci jsou klíčovými prvky vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je totiž participace občanské společnosti na věcech veřejných. Informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, N 223/59 SbNU 217). Právo na informace tak poskytuje jednu z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě. Jedním z hlavních významů veřejného subjektivního práva na informace je, že dává občanům možnost vykonávat kontrolní funkce ve vztahu k fungování veřejné moci, což představuje jeden ze základních atributů právního státu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14).

[30] Podrobnosti výkonu tohoto práva stanoví zákon o poskytnutí informací, který zároveň v ustanoveních § 7 - 11 upravuje důvody pro odmítnutí poskytnutí informací. Poskytnutí informace lze nad rámec těchto právních důvodů odmítnout také z důvodů faktických, které v zákoně z pochopitelných důvodů vyjmenovány nejsou. Typickým faktickým důvodem neposkytnutí informace je přitom situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, č. j. 2 As 71/2007 - 56).

[31] Jak správně uvádí stěžovatel ve své kasační stížnosti, i když povinný subjekt danou informaci nemá, je povinen ji nově vytvořit v případech, kdy je povinen danou informací disponovat: „*Prvotním předpokladem pro odmítnutí žádosti o informace s tím, že by šlo o vytvoření nových informací, je logicky skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. Dalším důležitým předpokladem je to, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat. I v případě, že by poskytnutí požadovaných informací pro správní orgán objektivně představovalo nutnost vytvořit novou informaci, tedy může nastat situace, v níž správní orgán nebude oprávněn poskytnutí takových informací odepřít*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67).

[32] Z výše uvedené judikatury zdejšího soudu jednoznačně vyplývá, že s ohledem na význam ústavně zaručeného práva na přístup k informacím je nutné k odmítnutí poskytnutí informací podle zákona o poskytnutí informací přistupovat velice opatrně, a to i ohledem na požadavek obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, který stanovuje, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Pokud je tedy povinnému subjektu doručena žádost o poskytnutí informací podle zákona o poskytnutí informací, 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 zákona o archivnictví a spisové službě či podle jakéhokoli jiného 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 o poskytnutí informací. Skutečnost, zda měl povinný subjekt zákonem stanovenou povinnost danými údaji disponovat (například podle zákona o archivnictví a spisové službě nebo podle správního řádu), je relevantní až v okamžiku, kdy povinný subjekt po šetření zjistí, že požadované informace skutečně nemá, jelikož byly vymazány nebo odstraněny. V takovém případě má totiž podle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu povinnost je opět vytvořit.

[33] Stěžovatel při vyřizování žádosti žalobce o informace fakticky přímo přistoupil k následujícímu kroku výše nastíněného algoritmu a rovnou začal argumentovat tím, že nemá povinnost disponovat požadovanými informacemi, a tudíž nemá povinnost je v případě jejich zničení opět vytvořit. Rozhodnutí předsedy stěžovatele však neobsahuje jakákoli skutková zjištění, která by svědčila o tom, že vyvinul odpovídající aktivitu za účelem nalezení požadovaných informací, pouze se v něm uvádí, že dané informace neexistují, jelikož stěžovatel nemá povinnost jimi disponovat. Z toho důvodu se lze se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí předsedy stěžovatele ztotožnit.

[34] Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítal rovněž nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, který podle něho nijak nespécifikoval, k jaké části napadeného rozhodnutí se jeho závěry vztahují, přestože odůvodnění jednotlivých dílčích odmítnutí poskytnutí informací v prvostupňovém rozhodnutí se od sebe značně liší. Stěžovateli proto není z napadeného rozsudku zřejmé, zda krajský soud shledal některé jeho dílčí důvody

pokračování

odmítnutí oprávněnými, a pokud ano, které. Takové rozhodnutí prý stěžovateli neumožňuje určit, v jakém rozsahu je vázán právním názorem správního soudu o nutnosti doplnění skutkového stavu či v jakém rozsahu shledal správní soud jeho závěry chybnými. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že po přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu žádné takové stěžovatelem vytýkané vady neshledal. Krajským soudem vytýkané nedostatky nepřezkoumatelnosti totiž lze vztáhnout na všechny části rozhodnutí předsedy stěžovatele, jelikož ze žádné dílčí části rozhodnutí není zřejmé, z jakých skutkových zjištění stěžovatel vycházel a zda za účelem zjištění existence informací vyvíjel nějakou aktivitu. Ostatně sám krajský soud v závěru svého rozsudku explicitně vymezil rozsah, v jakém je stěžovatel vázán jeho právním názorem, a jakým způsobem má v dalším řízení postupovat: *„Není jiného postupu, než že se žalovaný bude zabývat každým jednotlivým požadavkem žalobce a srozumitelně vyloží, zda a v jaké formě jednotlivé informace existují, popř. zda a proč neexistují. Z pohledu vyřízení žalobcovy žádosti o poskytnutí informací přitom žalovaný bude muset vycházet z toho, že obsahem žalobcovy žádosti nebyly dotazy na vnitřní motivy, které vedly žalovaného k tomu, aby určitým způsobem konal, či nekonal, nýbrž zřetelné požadavky na materializované výstupy vzniklé činností žalovaného...“* Proto nebylo možné přisvědčit ani této námitce stěžovatele.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost není důvodná, neboť závěr krajského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí předsedy stěžovatele je správný. Krajský soud přitom své rozhodnutí řádně a srozumitelně odůvodnil. Protože kasační stížnost není důvodná, Nejvyšší správní soud ji podle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s. zamítl.

[36] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalobce byl v řízení před Nejvyšším správním soudem úspěšný, náleží mu proto náhrada nákladů řízení, jež mu vznikly v souvislosti se zaplacením odměny právnímu zástupci. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (písemné podání ve věci samé - vyjádření stěžovatele ke kasační stížnosti) 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“)] a náhrada hotových výdajů činí 1 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Jelikož je advokátní kancelář (společnost s ručením omezeným), jejímž společníkem je Mgr. Otruba, plátcem daně z přidané hodnoty, odměna zástupce se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 3.400 Kč, tj. 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 4.114 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. dubna 2015

6 As 136/2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu