



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **JUDr. J. K., M.Jur., Ph.D.**, zastoupený JUDr. Ing. Liborem Morávkem, Ph.D., advokátem se sídlem Martinelliho 335/10, Praha 9, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, ve věci žaloby proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 23. 12. 2014, č. j. ÚOHS-R376/2014/IN-27427/2014/311/JZm, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2016, č. j. 30 Af 17/2015 – 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci k rukám advokáta JUDr. Ing. Libora Morávka, Ph.D., náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozsudek krajského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 7. 4. 2016, č. j. 30 Af 17/2015 – 50, zrušil Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 23. 12. 2014, č. j. ÚOHS-R376/2014/IN-27427/2014/311/JZm, kterým byl zamítnut rozklad žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2014, č. j. ÚOHS-V184/2014/IN-21611/2014/440/PŠk. Tímto rozhodnutím žalovaný odmítl podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen

„zákon o svobodném přístupu k informacím“), z důvodu podle § 2 odst. 4 téhož zákona žádost, v níž se žalobce domáhal poskytnutí informací, jaká sankční správní řízení žalovaný momentálně vede v oblasti hospodářské soutěže [tj. v rámci gesce Sekce hospodářské soutěže, tedy řízení v oblasti (i) dohod narušujících soutěž, (ii) zneužívání dominantního postavení, (iii) porušení § 19a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), (iv) porušení zákazu předčasného uskutečňování spojení soutěžitelů], a ve vztahu ke každému takovému správnímu řízení žádal žalobce uvedení spisové značky předmětného správního řízení, uvedení předmětu řízení (např. tak, jak byl identifikován žalovaným v rámci oznámení o zahájení řízení), sdělení informace, kdy bylo řízení zahájeno a sdělení identifikace společnosti či jiné osoby, proti níž je předmětné řízení vedeno (tj. uvedení účastníků řízení). Dále krajský soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč k rukám jeho zástupce.

[2] Krajský soud v první řadě poukázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím vloženo ustanovení § 2 odst. 4. Krajský soud dále zmínil judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že uvedené ustanovení je třeba vykládat dle jeho účelu, jímž je bránit povinné subjekty před tím, aby se na ně žadatelé obraceli s žádostmi o zaujetí stanoviska v blíže specifikované věci, provedení právního výkladu, vytvoření či obstarání nové informace, již povinný subjekt nedisponuje a není povinen jí disponovat. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že pojem „vytváření nových informací“ je třeba vykládat způsobem, který nebude nepřiměřeně zužovat rozsah ústavně zaručeného práva na informace. V daném případě bylo tedy nutno pro vytvoření odpovědi na žádost žalobce vycházet z žalovaným vedené spisové dokumentace a v této vyhledat určité množství spisů (20), tyto spisy „projít“ a zaznamenat z nich údaje požadované žalobcem v žádosti. Ke zjištění žalobcem požadovaných informací (spisové značky správního řízení, uvedení předmětu řízení, sdělení informace, kdy bylo řízení zahájeno, sdělení identifikace společnosti či jiné osoby, proti níž je vedeno předmětné řízení vedeno) postačuje v převážné většině ve správním spisu pouze vyhledat požadované základní údaje. Pro vyřízení požadovaných informací není v zásadě zapotřebí vyvinutí výraznější intelektuální činnosti a postačuje pouze mechanická činnost. Nedochozí k jejich zevrubnější analýze či hodnocení, k jejich zpracování takovým způsobem, aby vznikala informace nová a od vyhledaných informací kvalitativně odlišná.

[3] Argumentu žalovaného, že by tento postup vedl k jeho nepřiměřenému zatížení, krajský soud nepřisvědčil, neboť při posouzení, zda se již jedná o vytvoření nové informace, nelze vyjít pouze z pracnosti či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost. Tyto faktory totiž zákon o svobodném přístupu k informacím zohledňuje v § 17 odst. 1. K argumentaci žalovaného, že poskytnutí požadovaných informací (o předmětu řízení a společnostech nebo osobách, kterých se řízení týká) u správních řízení, která nebyla dosud pravomocně ukončena, by mohlo ohrozit vedení těchto řízení (a proto musí žalovaný postupovat tak, aby poskytnuté informace neohrožily objasnění skutečností důležitých pro správní řízení), krajský soud uvedl, že bude na zvážení žalovaného, zda jím bude tato argumentace využita, a to s ohledem na skutečnost, že krajský soud považuje aplikaci § 2 odst. 4 zákon o svobodném přístupu k informacím v dané věci za nesprávnou. Za této situace proto ani krajský soud prozatím nepřistoupil

pokračování

k uložení povinnosti žalovanému ve smyslu § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, ale věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž žalovaný bude mít prostor se s výše uvedenými závěry vypořádat a na ně reagovat. Krajský soud dále uznal, že argumentace žalovaného neobsahovala veškerou reakci na rozklad žalobce, nicméně z obou přezkoumávaných rozhodnutí, která spolu tvoří jeden celek, vyplývá, proč žalovaný, resp. jeho předseda, považoval požadované informace za takové, které by byl nucen nově vytvořit. Tomuto závěru však krajský soud nepřisvědčil. K poukazu žalobce na skutečnost, že předseda žalovaného rozhodl o rozkladu až po uplynutí zákonem stanovené lhůty, krajský soud uvedl, že dle ustálené judikatury správních soudů překročení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí samo o sobě ještě nezakládá nezákonnost vydaných správních rozhodnutí. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nerovného přístupu žalovaného k žadatelům o informace, neboť žalobce nedoložil, že skutkově totožnou či obdobnou věc (co do kvality a kvantity požadovaných informací ze strany žalobce) žalovaný posuzoval rozdílným způsobem.

[4] Krajský soud se neztotožnil s argumentací žalovaného, v níž namítal neúčelnost nákladů řízení vzniklých v souvislosti s právním zastoupením žalobce, která podle žalovaného spočívala v tom, že žalobce je sám renomovaným advokátem a doposud si byl schopen jednotlivá podání zpracovávat sám. Krajský soud neshledal, že by právní zastoupení bylo v posuzované věci využito účelově. Poukázal na skutečnost, že žaloba se svým obsahem nekryje s námitkami uplatněnými žalobcem v rozkladu. Rovněž volbu jiné adresy pro doručování je nutno vnímat spíše jako záležitost technického charakteru než jako skutečnost svědčící o snaze žalobce uměle na úkor žalovaného navyšovat náklady řízení a zneužívat právo na právní pomoc. V této souvislosti krajský soud poukázal na závěry uvedené v nálezů Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 3819/13.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy má konkrétně za to, že se krajský soud dopustil nesprávného právního posouzení v otázce aplikace a výkladu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a část rozsudku je zmatečná a nepřezkoumatelná.

[6] Stěžovatel především namítá, že byly splněny obě podmínky pro aplikaci § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť požadovanými informacemi v dané formě a daném rozsahu nedisponuje, ani mu tato povinnost ze zákonných ustanovení nevyplývá. Závěr krajského soudu, že se v posuzované věci jedná pouze o mechanické shromáždění údajů, u něhož nedochází k výraznější intelektuální činnosti, a nelze tedy na poskytnutí požadovaných informací hledět jako na vytvoření nové informace, je podle stěžovatele zcela chybný. Pro vytvoření žalobcem požadovaného přehledu by totiž úřední osoby musely prostudovat cca 20 spisů a provést analýzu obsahu jednotlivých podnětů, neboť prostou mechanickou operací nelze získat všechny informace o tom, čeho se daný podnět týká (*v celé kasační stížnosti je sice poukazováno na „podněty“, nicméně z povahy projednávané věci je zřejmé, že je stěžovatelem myšlena spisová dokumentace k jednotlivým sankčním správním řízením, neboť právě o informace obledně sankčních*

správních řízení v této věci žalobce žádal – pozn. soudu). U některých méně kvalitních podnětů bude abstrakce všech požadovaných informací zpravidla vyžadovat podrobnou analýzu celého textu. Nejedná se tak o čistě mechanickou činnost, neboť podstatou není jen přepsání údajů, které lze snadno najít v jednotlivých spisech, do tabulky o požadovaných parametrech, ale zahrnuje i přidanou hodnotu spojenou s analýzou obsahu podnětu z pohledu požadavků žadatele. Stěžovatel zde tedy nepoukazuje pouze na počet spisů, neboť uznává argument krajského soudu o možnosti užití institutu uvedeného v § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím, ale na nutnost provedení analýzy jednotlivých dokumentů každého jednoho spisu k abstrakci informací požadovaných žalobcem. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67. Stěžovatel by tedy musel jednotlivé podněty zpracovat a právním rozbořem věci identifikovat, o jakou právní problematiku se jedná. Takové zpracování podnětu podle stěžovatele rozhodně nelze označit za pouhé mechanické vypisování údajů, ale jde o tvorbu nových informací, s ohledem na počet podnětů (20) značně zatěžující stěžovatele.

[7] Krajský soud přitom souhlasil s námitkou stěžovatele ohledně nutnosti posuzovat u každého spisu zvlášť, zda poskytnutí požadované informace o konkrétním podnětu neohrozí efektivitu objasňování a postihování protisoutěžního jednání. V dané části tak je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, neboť krajský soud na jedné straně uvádí, že jednotlivé informace není nutné přezkoumávat a připojit k nim vlastní přidanou hodnotu, na straně druhé však tento přezkum stěžovateli nepřímě ukládá.

[8] Stěžovatel se domnívá, že vzhledem k tomu, že na správní orgány jsou v oblasti správního trestání správními soudy kladeny vysoké a v podstatě srovnatelné požadavky jako na orgány činné v trestním řízení a v oblasti správního trestání se běžně analogicky aplikují principy a pravidla trestního práva, lze dospět k závěru, že ustanovení § 11 odst. 4 a 6 zákona o svobodném přístupu k informacím by se mělo aplikovat i na řízení ve věcech správního trestání. Nezřídka se stává, že prvotní informace o tom, že dochází k protisoutěžnímu jednání, se stěžovatel dozvídá od subjektů, které se samy namítaného jednání dopouští. Z pohledu stěžovatele je proto prioritou, aby tyto subjekty měly odpovídající důvěru v jeho postup (zejména v to, že ze spisů nebudou zveřejněny citlivé informace) a aby objasňování a postihování protisoutěžního jednání bylo stále efektivní. O to větší nároky na analýzu jednotlivých podnětů jsou tak v tomto případě na stěžovatele kladeny a je jisté, že by se v tomto případě jednalo o vytváření nových informací stěžovatelem.

[9] Závěrem stěžovatel upozorňuje na skutečnost, že žalobce, ač sám advokát, se v této věci nechal zastoupit jiným advokátem. Bez povšimnutí nelze podle stěžovatele přejít ani to, že zvolený zástupce si sám určil jako adresu pro doručování adresu shodnou se sídlem advokátní kanceláře žalobce. S přihlédnutím k tomu, že žalobce sám je renomovaný advokát, který byl doposud schopen zpracovávat si jednotlivá podání fundovaným způsobem sám, a jedná se o agendu, která není nikterak zatěžující, má stěžovatel za to, že zastoupení je v této věci využíváno účelově, bez reálné nutnosti a s úmyslem poškodit stěžovatele. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil, výrok o nákladech řízení zrušil nebo snížil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[10] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v první řadě upozornil na to, že stěžovatel v kasační stížnosti soustavně uvádí, že pro sestavení odpovědi na žádost žalobce by jeho pracovníci museli údajně procházet „podněty“ podané ke stěžovateli, resp. související jím vedené spisové dokumentace. Žalobce se však v projednávaném případě žádných informací o podnětech nedomáhal. I kdyby stěžovatel v kasační stížnosti pouze omylem zaměnil poskytování informací z podnětů za poskytování informací o jím vedených sankčních správních řízeních, nemůže jeho kasační stížnost obstát. Upozornil na skutečnost, že ve své žádosti výslovně uvedl, že případné náklady spojené s vyhledáním požadovaných informací je připraven stěžovateli uhradit podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím. Vyjádřil přesvědčení, že se po stěžovateli domáhal poskytnutí toliko informací, kterými stěžovatel disponuje a má povinnost disponovat. Podotknul, že požadované informace jsou stěžovateli snadno dostupné z vlastních spisových přehledů, které vede v rámci své úřední činnosti. Jak vyplývá i z napadeného rozsudku, stěžovateli stačilo požadované informace pouze vyhledat a vyjmout z příslušných spisových dokumentací a vložit je do odpovědi na žádost. Stěžovatel se snaží zastrít skutečnost, že požadovanými informacemi disponoval a měl povinnost je poskytnout. Stěžovatel v podstatě nezpochybňuje, že disponuje požadovanými informacemi, jejich případné shromáždění do odpovědi na žádost však již považuje za vytváření nové informace ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Takový postup je podle žalobce v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím i ustálenou judikaturou správních soudů. Stěžovatel zveličuje náročnost zpracování odpovědi na žádost žalobce, když tvrdí, že by pro její přípravu byla nutná analýza jednotlivých podnětů. Nevyhověním žádosti bylo žalobci bezdůvodně odepřeno jeho ústavně zaručené právo na informace ve smyslu čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod. Tvrzení stěžovatele o domnělé analogii s trestním řízením je nesprávné, neboť stěžovatel žádost odmítl pouze z důvodu dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatelem tvrzená analogie je navíc obecně nepřipustná, neboť analogie s trestním právem v oblasti správního trestání byla do určité míry judikatorně dovozena pouze ve vztahu k principům a zásadám trestání. Stěžovatel proto nemohl žádost odmítnout z důvodů uvedených v § 11 odst. 4 a 6 zákona o svobodném přístupu k informacím. Závěr krajského soudu, že žalovaný by měl při dalším vyřizování žádosti posoudit, zda se ve vztahu k požadovaným informacím neuplatní některá ze zákonných výjimek poskytování informací, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku, neboť pouze zavazuje žalovaného k řádnému zdůvodnění případné zákonné výluky při poskytnutí informací. Zastoupení žalobce není účelové, žalobce pouze využil svého práva nechat se zastoupit.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti. Vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[12] V projednávané věci je spornou otázkou, zda v případě poskytování informací, které požadoval žalobce, se jedná o vytváření nových informací ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[13] Podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného, *povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.*

[14] Nejvyšší správní soud k tomuto ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím již v rozsudku ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67 uvedl, že *„danou zákonnou výlukou nelze samu o sobě považovat za rozpornou s ústavně garantovaným právem na informace. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny jsou státní orgány a orgány územní samosprávy „povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“ Právo na informace tedy není „bezbřehé“, zákonodárce je oprávněn jejich poskytování omezit, pokud přitom dostojí testu ústavnosti, tj. kritériím účelnosti, potřeby a přiměřenosti. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s krajským soudem, že zákonodárce při přijímání zákona č. 61/2006 Sb., kterým bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím přidáno ustanovení § 2 odst. 4, těmto kritériím dostál. Sledoval z ústavního hlediska legitimní cíl, a to vyvážit právo jednotlivců na poskytování informací veřejným zájmem na ochraně povinných subjektů před nepřiměřenou zátěží, kterou by pro ně znamenalo vytváření zcela nových informací, k jejichž tvorbě či evidenci nejsou jinak povinny. Zákonodárcem zvolené řešení lze rovněž považovat za potřebné a přiměřené, byť s jistými výhradami. Pojem „vytváření nových informací“ je natolik neurčitý, že je třeba při jeho aplikaci ze strany povinných subjektů pečlivě dbát o to, aby byl vykládán ústavně konformním způsobem, tedy způsobem, který nebude nepřiměřeně zužovat rozsah ústavně zaručeného práva na informace.*

[15] Obdobně již ostatně Nejvyšší správní soud judikoval např. v rozsudcích ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 - 86, nebo ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011 - 70 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Zde konstatoval, že § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba vykládat dle jeho (z ústavního hlediska legitimního) účelu, jímž je bránit povinné subjekty před tím, aby se na ně žadatelé v režimu uvedeného zákona obraceli s žádostmi o zaujetí stanoviska v blíže specifikované věci, provedení právního výkladu, vytvoření či obstarání nové informace, již povinný subjekt nedisponuje a není povinen jí disponovat apod.“

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti v první řadě namítal splnění podmínek pro aplikaci § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť žalobcem požadovanými informacemi v dané formě a daném rozsahu nedisponuje. Jak již bylo uvedeno výše, žalobce se domáhal poskytnutí informací vztahujících se k sankčním správním řízením, která stěžovatel momentálně vede v konkrétně vymezených oblastech hospodářské soutěže (dohod narušujících soutěž, zneužívání dominantního postavení, porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, porušení zákazu předčasného uskutečňování spojení soutěžitelů), a konkrétně v souvislosti s nimi požadoval: uvedení spisové značky předmětného správního řízení, uvedení předmětu řízení (např. tak, jak byl identifikován stěžovatelem v rámci oznámení o zahájení řízení), sdělení informace, kdy bylo řízení zahájeno, a sdělení identifikace společnosti či jiné osoby, proti níž je předmětné řízení

pokračování

vedeno (tj. uvedení účastníků řízení). Jednalo se tedy o informace, které se vztahují k působnosti stěžovatele a kterými disponoval ze své úřední činnosti, bezpochyby jsou totiž uvedeny ve spisové dokumentaci k jednotlivým sankčním řízením. Nelze vyloučit, že stěžovatel shledá, že některé informace nelze poskytnout, např. kvůli ochraně osobních údajů jednotlivých účastníků správních řízení (což žalobce předvídá ve své žádosti o informace, přičemž počítá s anonymizováním takových údajů). Tato skutečnost však nemůže vést k pašálnímu závěru o odmítnutí veškerých informací požadovaných žalobcem, tj. i poskytnutí těch informací, které stěžovatel ve své dispozici má, ani k závěru, že žalobcem požadované informace nelze poskytnout z důvodu vytváření nových informací podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[17] Důvodem pro odmítnutí poskytnutí informací podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím není v posuzované věci ani skutečnost, že žalovaný neměl požadované informace v dané formě. Podstatné totiž je, že stěžovatel požadované informace měl k dispozici, byť v jiné než žalobcem požadované formě. Shromáždění žalobcem požadovaných údajů proto nepředstavuje vytváření nových informací podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatelem namítaná pracnost a časová náročnost zpracování již existujících informací do formy požadované žalobcem (potřeba projít cca 20 spisů a zjistit obsah podnětů) na tomto závěru nic nemění, neboť představuje ve své podstatě pouze administrativní a intelektuálně nenáročnou práci s již existujícími informacemi, které má stěžovatel k dispozici. Charakter žalobcem požadovaných informací je totiž takový, že k jejich zpracování není nutné použít složité analytické postupy, intelektuálně náročné myšlenkové postupy nebo výkladové metody. Stěžovatelem zdůrazňovaná náročnost zpracování a poskytnutí požadovaných informací tak je relevantní pouze z pohledu možného požadování úhrady nákladů souvisejících s poskytnutím informace (§ 17 zákona o svobodném přístupu k informacím), přičemž z podání žalobce je patrné, že si je tohoto aspektu vědom. Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožňuje s logickým, řádně a přehledně odůvodněným a o relevantní odbornou literaturu a judikaturu opřeným závěrem krajského soudu, že v posuzované věci se jedná pouze o mechanické shromáždění údajů, u něhož nedochází k výraznější intelektuální činnosti, a nelze tedy na poskytnutí požadovaných informací hledět jako na vytvoření nové informace.

[18] Výše uvedené závěry plně korespondují se závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v již zmíněném rozsudku ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67, na který poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud totiž v tomto rozsudku mimo jiné vyslovil, že *„je dále nutno nalézt vhodné rozhraničení mezi situacemi, v nichž půjde toliko o vyhledání a uspořádání již existujících informací do podoby, v níž je možné je žadateli předat, a situacemi, v nichž by sestavení požadovaných informací již představovalo „vytvoření nové informace“.* Dále konstatoval, že *„je přitom zřejmé, že nalézt nějaké exaktní obecné kritérium nelze, vždy bude záležet na konkrétních okolnostech dané věci. Lze se však pokusit alespoň o stanovení určitých bližších vodítek pro povinné subjekty. Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. uvádí na jedné straně příklady žádostí o prosté „výtahy z databází či části dokumentů“ (jejichž poskytnutí nemůže být s poukazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím odpíráno), na druhé straně žádosti „o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání“ (jejichž zpracování by již představovalo „vytváření nových informací“).* Výše citovaná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES abstraktněji

rozlišuje mezi situacemi, kdy výtahy z existujících dokumentů představují „pouze jednoduchou operaci“, a případy, kdy představují „nepřiměřené úsilí“. Jako křížené kritérium se tedy nabízí rozlišování mezi případy, kdy je povinný subjekt schopen požadované informace sestavit ze „zdrojových“ informací, kterými disponuje, v zásadě mechanickým způsobem, a situacemi, v nichž sestavení požadované informace překračuje rámec takových jednoduchých úkonů. K obdobným závěrům dospěli také autoři komentáře k zákonu o svobodném přístupu k informacím (Furek, A. - Rothanzl, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 2010, Praha: Linde, str. 60-61), podle nichž rozlišení obou kategorií „musí být hledáno v míře 'intelektuální náročnosti' činnosti, která by byla nutná pro přípravu odpovědi na žádost. Jinak řečeno o vytváření nové informace půjde pouze tehdy, jestliže k vytvoření odpovědi na žádost nestačí pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt k dispozici a které jsou žadatelem poptávány, ale jestliže je nezbytné s těmito údaji provádět další zpracovávání nad rámec prostého „vtělení“ do odpovědi na žádost.“ *Nutno však zároveň zdůraznit, že při rozlišování situací, kdy se ještě jedná o vyhledání (shromáždění) požadovaných informací a jejich uzpůsobení pro poskytnutí žadateli, a kdy již půjde o vytvoření nové informace, nelze vycházet toliko z pracnosti, či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací). Tyto faktory zákon zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledání informací (§ 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Povinný subjekt pak není oprávněn bez dalšího odmítnout požadované informace poskytnout, může však po žadateli o informace chtít úhradu za takové mimořádně rozsáhlé vyhledání.“*

[19] S ohledem na výše uvedené tak je zřejmé, že poskytnutí informací požadovaných žalobcem nepředstavuje vytváření nových informací ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[20] Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, kterou spatřuje v tom, že krajský soud na jedné straně uvádí, že jednotlivé informace není nutné přezkoumávat a připojit k nim vlastní přidanou hodnotu, na straně druhé však tento přezkum stěžovateli nepřímo ukládá, neboť souhlasil s tím, že u každého spisu je nutné posuzovat, zda poskytnutí požadované informace o konkrétním podnětu neohrozí efektivitu objasňování a postihování protisoutěžního jednání. Nejvyšší správní soud především konstatuje, že krajský soud ve svém rozsudku uvedl, že bude na zvážení stěžovatele, zda argumentaci ohledně ohrožení vedení správního řízení při poskytnutí žalobcem požadovaných informací (o předmětu řízení a společnostech, nebo osobách, kterých se řízení týká) využije, a to s ohledem na skutečnost, že krajský soud považuje aplikaci § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím v dané věci za nesprávnou. Z uvedeného je tedy patrné, k čemu krajský soud stěžovatele zavázal a co má stěžovatel v dalším řízení uvážit. Nejvyšší správní soud proto považuje úvahy i závěry krajského soudu za zcela přezkoumatelné, nerozporné a navíc námitku stěžovatele, jak je uvedena výše, za jdoucí zcela mimo projednávaný případ.

[21] K této námitce Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že poskytování informací stěžovatelem dle zákona o svobodném přístupu k informacím, by vskutku nemělo ohrozit objasňování a postihování protisoutěžního jednání. Nejvyšší správní soud však nepovažuje za důvodnou ani tuto námitku, neboť v posuzované věci je podstatné a rozhodující, že není dán důvod k odmítnutí poskytnutí informace podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném

pokračování

přístupu k informacím, což však nevylučuje, že stěžovatel může při dalším rozhodování ve věci samé dospět k závěru, že je dána jiná výlučka z povinnosti poskytnout informace podle tohoto zákona. Takové odepření žalobcem požadovaných informací však musí stěžovatel náležitě zdůvodnit přezkoumatelnými úvahami, nikoli obecnou argumentací a paušálními závěry, jak již přílehavě konstatoval krajský soud. Posuzování důvodů, zda je možné existující informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnout, nebo zda je třeba její poskytnutí částečně či zcela odmítnout, je navíc zcela odlišná otázka než právní hodnocení obsahu došlých podnětů či vyjadřování názoru na ně, které by vskutku představovalo vytváření nových informací podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Závěry krajského soudu ohledně povahy žalobcem požadovaných informací a o nutnosti posoudit v dalším řízení, zda je možné poskytnutí požadované informace odepřít, si proto neprotiřečí a nejsou v rozporu.

[22] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani argumentaci stěžovatele, že by v posuzované věci bylo možné aplikovat § 11 odst. 4 a 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť se nejednalo o trestní řízení, tak jak je definováno v § 12 odst. 10 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (trestní řízení podle trestního řádu), a stěžovatel není orgánem činným trestním řízení, neboť podle § 12 odst. 1 trestního řádu jsou orgány činnými v trestním řízení pouze soud, státní zástupce a policejní orgán.

[23] Otázka případného použití ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) a odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím pomocí analogie i na věci správního trestání byla v prvostupňovém správním řízení před žalovaným řešena jen velmi kuse (viz bod 14 prvostupňového rozhodnutí) a v rozhodnutí o odvolání vůbec (zde se předseda žalovaného soustředil zejména na otázky spojené s interpretací § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím). Pokud by tedy chtěl v dalším řízení stěžovatel uvedenou argumentaci použít, musel by velmi důkladně odůvodnit naplnění základní vstupní podmínky pro užití analogie, a sice existenci nezamýšlené mezery v právní úpravě, již je třeba překlenout. V této souvislosti by bylo třeba se vypořádat s řadou dosud ve věci neřešených s tím souvisejících otázek (např. povaha výčtu v § 11 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím; účel tam formulovaných výluk z poskytování informací; povaha výlučky jako výjimky z pravidla, že informace se zásadně poskytují; srovnatelnost správních sankčních řízení, event. jiných správních řízení, třeba licenčních, a řízení trestního pro účely poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím aj.). Uvedené otázky však doposud nebyly ve správním řízení ani v řízení před krajským soudem řešeny, a proto se jimi v tuto chvíli nebude detailně zabývat ani Nejvyšší správní soud.

[24] Námitku stěžovatele, v níž vyjádřil přesvědčení, že zastoupení žalobce advokátem je v této věci využíváno účelově a s úmyslem jej poškodit, shledal Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud nedůvodnou. Nejvyšší správní soud se totiž plně shoduje s argumentací krajského soudu k této námitce a dodává, že rovněž vyjádření žalobce ke kasační stížnosti se liší od předchozích vyjádření účastníka, neboť obsahuje částečně novou argumentaci, v níž žalobce reagoval na kasační stížnost, přičemž je zřejmé, že vypracování tohoto vyjádření bylo poměrně náročné časově i po odborné stránce, neboť je rozsáhlé a kvalitní. Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud poukazuje na nález ze dne

24. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 3819/13, v němž Ústavní soud konstatoval, že právo na právní zastoupení je základním procesním oprávněním účastníka řízení, které náleží též účastníkovi, který je sám advokátem. V této souvislosti Ústavní soud uvedl, že pojem „účelný“ je nutno chápat jako určitou pojistku před hrazením nákladů nesouvisejících s řízením, před nadbytečnými či nadměrnými náklady. Dále konstatoval, že vzhledem k ústavně zaručenému právu na právní pomoc nelze prostřednictvím účelnosti nákladů vymezovat kategorii osob, která by z hlediska právního zastoupení měla odlišné postavení, a tak jí *de facto* její právo upírat a vůči ostatním ji diskriminovat. Ústavní soud uzavřel, že účastníka řízení nelze sankcionovat tím, že mu nebude přiznána část nákladů odpovídající výši odměny advokáta s odůvodněním, že svá práva mohl hájit sám.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[26] O nákladech pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšný žalobce má právo na náhradu odměny právního zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve výši 3100 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Celkem tedy žalobci náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 3400 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce již v řízení před krajským soudem doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna za zastupování o tuto daň ve výši 21 %, tedy o 714 Kč. Celkově tedy je stěžovatel povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 4114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho zástupce.

[27] K podání žalobce ze dne 24. 6. 2016, v němž se domáhal přiznání odměny též za úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu, Nejvyšší správní soud uvádí, že odměnu za tento úkon nepřiznal, neboť zástupce žalobce zastupoval žalobce již v řízení před krajským soudem a v době podání kasační stížnosti tudíž byl s projednávanou věcí dostatečně obeznámen.

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

V Brně dne 31. srpna 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu

pokračování

2 As 126/2016 - 37