



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **Veolia Energie ČR, a. s.**, se sídlem 28. října 3337/7, Ostrava, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2018, č. j. 29 A 143/2016 - 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“) byla zamítnuta žaloba, jíž se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 13. 6. 2016, č. j. 10616-20/2015-ERU. Tímto rozhodnutím nebylo vyhověno stížnosti žalobkyně a byl potvrzen postup žalovaného při vyřizování žádosti ze dne 23. 11. 2015, kterou se žalobkyně domáhala poskytnutí informací v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve zněních pozdějších předpisů (dále též „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Konkrétně žalobkyně požadovala poskytnutí přesného postupu výpočtu ukazatele „horní výše obvyklosti zisku“, který je ze strany žalovaného používán ve správních řízeních jako důkazní prostředek, který má prokázat, že dosažený zisk (např. u dodavatelů tepelné energie) je nepřiměřený. V žádosti žalobkyně uvedla, že při poskytnutí informace je třeba zachovat posloupnost všech kroků, které vedou od vložení příslušných údajů do získání konečného číselného výsledku. Výslovně dodala, že nepožaduje konkrétní čísla, nýbrž pouze obecný postup.

[2] Krajský soud se ztotožnil se správními orgány, že informace poskytnutá žalobkyni odpovídá požadavku vyjádřenému v žádosti o informace. Informace obsahuje obecný postup zjišťování ukazatele horní obvyklé výše zisku, včetně uvedení posloupnosti jednotlivých kroků, které jsou v rámci tohoto postupu činěny. Z poskytnuté informace je zřejmé, z jakých dat žalovaný při posouzení přiměřenosti zisku vychází, jak jsou tato data získávána a jak jsou dále zpracovávána z hlediska získání dat relevantních, jak je prováděna selekce srovnatelných cenových lokalit jednotlivých držitelů licencí. Z informace plyne i to, že v rámci statistického zpracování dat jsou vyloučeny extrémní hodnoty a dále je zjišťována četnost zbylých hodnot, a že horní míra obvyklosti odpovídá horní hranici třídy, ve které je splněna určitá četnost hodnot. Krajský soud nad rámec uvedeného dodal, že prostřednictvím žádosti o poskytnutí informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím se nelze domáhat poskytování informací, které neexistují, resp. těch, které by musel povinný subjekt nově vytvářet (§ 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím), což by platilo např. v případě, že by se žalobkyně domáhala konkrétních informací o postupu při použití metody frekvenčního rozdělení. Krajský soud nevyhověl ani návrhu žalobkyně na provedení důkazu tabulkou založenou v neveřejné části spisu vedeného žalovaným pod sp. zn. 09875/2015-ERU.

II.

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatelka obsáhle zrekapitulovala dosavadní průběh řízení před správními orgány a krajským soudem. Podle názoru stěžovatelky postup správních orgánů a krajského soudu neodpovídá zákonu o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný stěžovatelce poskytl pouze obecný postup výpočtu ukazatele „horní výše obvyklosti zisku“. Stěžovatelka však požadovala znát přesný postup výpočtu, tedy informaci, jak dospět ke konkrétnímu výsledku. Takovými informacemi musí žalovaný disponovat a měl je tedy stěžovatelce poskytnout. Podpůrně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67, a důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým došlo ke vložení § 3 odst. 3 do zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud dále pochybil tím, že neprovedl důkaz tabulkou obsaženou v neveřejné části spisu vedeného žalovaným pod sp. zn. 09875-15/2015-ERU. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu. Z informací poskytnutých stěžovatelce na její žádost je zřejmé, z jakých údajů žalovaný při posouzení přiměřenosti zisku vychází. Žalovaný zdůraznil, že stěžovatelka mylně předpokládá existenci obecně platného vzorce pro výpočet horní obvyklé výše zisku, takový vzorec však neexistuje. Postup výpočtu je odlišný pro každého dodavatele tepelné energie podle jeho individuálních parametrů. Tabulka, na níž stěžovatelka odkazuje, pak nezachycuje žádný postup ani vzorec výpočtu, ale již výsledek

pokračování

jednoho z dílčích kroků tohoto postupu. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 13. 6. 2016, kterým byla zamítnuta stížnost stěžovatelky ve smyslu § 16a písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím směřující proti postupu žalovaného při vyřizování žádosti stěžovatelky o informace ze dne 23. 11. 2015.

[8] K mechanismu soudního přezkumu takového rozhodnutí o stížnosti se v nedávné době vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. K tomu viz usnesení ze dne 20. 11. 2018, č. j. 5 As 18/2017 - 40, ve kterém rozšířený senát vyslovil, že „[j]ednotlivec se tak stížností dle § 16a odst. 1 písm. b) či c) informačního zákona může domáhat vyřízení celého obsahu žádosti o informace. Bezvýsledným vyčerpáním prostředků ochrany proti nečinnosti (nedojde k rozhodnutí ve věci samé – odmítnutí či odložení žádosti, případně její části, či poskytnutí informace – tedy vyřízení celého obsahu žádosti) budou splněny podmínky pro podání žaloby dle § 79 s. ř. s. Žalobce se v řízení před soudem může domáhat vydání rozhodnutí ve věci (obdobně jako v řízení před správním orgánem). Shledá-li soud žalobu důvodnou, nařídí povinnému subjektu, aby o žádosti rozhodl. [...] Vůči případnému negativnímu rozhodnutí o žádosti (rozhodnutí o odmítnutí žádosti) lze následně brojit odvoláním dle § 16 informačního zákona a následně i žalobou dle § 65 s. ř. s. Soud pak může v navazujícím řízení využít § 16 odst. 4 informačního zákona a přikázat informaci poskytnout (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35, ve věci procesního ping-pongu).“ (důraz přidán).

[9] V nyní posuzovaném případě se stěžovatelka proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného bránila žalobou dle § 65 s. ř. s., nikoli žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s. (jak vyžaduje usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 5 As 18/2017). Tuto žalobu však stěžovatelka podala (a krajský soud o ní rozhodoval) ještě před vydáním citovaného usnesení rozšířeného senátu.

[10] Jak uvedl rozšířený senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS, „[p]okud dojde v důsledku sjednocovací činnosti rozšířeného senátu k judikatornímu odklonu, nelze nově přijatý názor zásadně aplikovat zpětně, pokud by v důsledku této změny účastníci řízení, resp. soukromé subjekty, jednající v důvěře ve stávající judikaturu, ztratili přístup k soudu (srov. též rozsudek ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65).“ (důraz přidán). K tomu by přitom mohlo dojít i v nyní posuzované věci, a proto Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti (podpůrně srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 As 388/2018 - 34, ze dne 31. 10. 2018, č. j. 3 Afs 173/2017 - 37).

[11] Nejprve se kasační soud zabýval námitkami poukazujícími na nesprávný postup žalovaného při vyřizování předmětné žádosti o informace. Stěžovatelka namítala, že žalovaný poskytl pouze obecné informace o postupu při výpočtu ukazatele horní výše obvyklosti zisku, a nikoliv konkrétní informace o tomto postupu, jak požadovala v žádosti.

[12] Informací se pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Uvedený pojem byl do zákona o svobodném přístupu k informacím vložen novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí, že se „zavádí výkladové ustanovení k pojmu „informace“, které dosud zcela chybělo. Definice byla převzata z transponované Směrnice (2003/98/ES), jejím účelem je především ujasnit vztah mezi „informací“ ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a „dokumentem“, jak ho definuje Směrnice. Vyjasnění tohoto vztahu je klíčové pro bezvadnou transpozici Směrnice.“ Definice informace pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy obdobou definice dokumentu ve směrnici 2003/98/ES. K tomu viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008 - 67, podle něhož záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby „informace“ v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem „dokument“ ve směrnici 2003/98/ES. Obdobně viz i rozsudky zdejšího soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014 - 63, ze dne 26. 7. 2016, č. j. 7 As 289/2016 - 20.

[13] Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu zjistil, že žádostí ze dne 23. 11. 2015 se stěžovatelka domáhala na žalovaném poskytnutí následujících informací: *„Přesný postup výpočtu ukazatele „horní výše obvyklosti zisku“, který je ze strany žalovaný používán ve správních řízeních jako důkazní prostředek, který má prokázat, že dosažený zisk např. u dodavatelů tepelné energie je nepřiměřený; při poskytnutí informace je třeba zachovat posloupnost všech kroků, které vedou od vložení příslušných údajů do získání konečného číselného výsledku (pro vyloučení pochybností společnost Veolia uvádí, že nepožaduje konkrétní čísla, nýbrž pouze obecný postup).“*

[14] V návaznosti na uvedenou žádost byla stěžovateli sdělením žalovaného ze dne 25. 4. 2016 poskytnuta informace o postupu při zjišťování ukazatele horní výše obvyklosti zisku, včetně uvedení posloupnosti jednotlivých kroků, které jsou v rámci tohoto postupu činěny. V tomto sdělení žalovaný ozřejmil, z jakých dat při posouzení přiměřenosti zisku vychází, jak jsou tato data získávána a jak jsou dále zpracovávána z hlediska získání relevantních dat. Specifikoval, že zjišťuje obvyklou výši zisku dosahovanou při srovnatelných ekonomických činnostech při výrobě a rozvodu tepelné energie v cenových lokalitách se srovnatelnými podmínkami při výrobě a rozvodu tepelné energie jiných dodavatelů tepelné energie tak, jak je stanoveno v § 2 odst. 7 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů a v bodě 4 přílohy č. 1 cenového rozhodnutí k cenám tepelné energie v příslušném kalendářním roce. Žalovaný dále uvedl, že pro posouzení dlouhodobě obvyklé výše zisku vychází z regulačních výkazů za období 10 kalendářních let, které držitelé licencí na výrobu a rozvod tepelné energie každoročně sestavují a předkládají žalovanému. Údaje získané od držitelů licencí v jednotlivých letech a

pokračování

cenových lokalitách jsou reportovány v automatických sestavách přímo z informačního systému. Z předložených regulačních výkazů jsou vybráni držitelé licencí se srovnatelnými podmínkami. Na základě stanovených kritérií je vytvořena skupina srovnatelných cenových lokalit ve stanovených letech, u nichž je zjišťována výše zisku v příslušných cenových lokalitách v uvedených letech pro porovnání s uplatňovanou výší zisku daným dodavatelem tepelné energie v cenové lokalitě. Pro stanovení horní obvyklé výše zisku je použita statistická metoda, která v první fázi vyloučí ze skupiny ty cenové lokality, které vykazují ve sledovaných položkách záporné hodnoty a hodnoty do výše 5 Kč/GJ (vykazují ztrátu nebo podnikají bez zisku, případně se zanedbatelným ziskem - většinou se jedná o městské, bytové, podnikové společnosti, které nemají za hlavní náplň podnikání výrobu nebo rozvod tepelné energie), a v další fázi pomocí statistického programu jsou všechny údaje v souboru testovány na odlehlost a případné odlehlé hodnoty jsou vyloučeny. Po vypuštění případných odlehlých hodnot je pomocí metody frekvenčního rozdělení zjištěna četnost vyskytovaných hodnot v jednotlivých třídách tak, aby horní výše obvyklosti odpovídala horní hranici třídy, ve které je splněna určená minimální četnost hodnot. Žalovaným je vyhodnocen ukazatel zisku na jednotku tepelné energie pro posouzení výše zisku v ceně tepelné energie. Žalovaný postupuje pomocí metody zjišťování horních výší obvyklosti hodnot zisku, která je ve své podstatě objektivnější než pouhý aritmetický průměr hodnot, a reflektuje i mimořádné okolnosti ovlivňující uplatňování určité výše zisku v cenách tepelné energie. S ohledem na výše uvedený postup nejsou výsledkem zjištění obvyklostí porovnávaných zisků průměrné hodnoty, ale horní výše jejich obvyklých hodnot zjištěných v cenových lokalitách se srovnatelnými technickými a ekonomickými podmínkami při výrobě a rozvodu tepelné energie jiných dodavatelů tepelné energie ve stanovených letech.

[15] Nejvyšší správní soud hodnotí ve shodě s krajským soudem takovou odpověď jako naplňující požadavky dotazu obsaženého v žádosti stěžovatelky. Stěžovatelka požadovala popis postupu (posloupnosti kroků) výpočtu ukazatele horní výše obvyklosti zisku. Informace o takovém postupu se jí dostalo. Žalovaný popsal, jak provádí výpočet ukazatele horní výše obvyklosti zisku, resp. na základě jakých kroků dospěje ke konečnému výsledku. Z žádosti nevyplývá, že by se stěžovatelka domáhala konkrétního vzorce, resp. konkrétních čísel. Ostatně sama stěžovatelka v žádosti uvedla, že nepožaduje konkrétní čísla. Pokud pak v následně podané stížnosti stěžovatelka tvrdila, že z její žádosti bylo zřejmé, že požadovala „jednotlivé číselné operace, které ve svém souhrnu a přesně stanoveném pořadí představují výpočet horní výše obvyklosti zisku“, nelze jí přisvědčit. Takový požadavek z její žádosti neplynul. V rozsudku ze dne 20. 10. 2011, č. j. 6 As 33/2011 - 83, přitom zdejší soud ohledně postavení žadatele o informace uvedl, že jeho „procesní aktivita ve správním i soudním řízení by byla efektivnější, kdyby jeho požadavky a tvrzení byly věcné a konkrétní.“

[16] V této souvislosti je třeba dodat, že rozsah žádosti o informace je vymezen textem samotné žádosti (viz § 4a a § 13 zákona o svobodném přístupu k informacím). Správní orgán (pokud jsou splněny zákonné podmínky) poskytne ty informace, které žadatel požaduje. Jinak řečeno, není povinností správního orgánu odpovídat na žádost o sdělení informací v jiném (širším, podrobnějším) rozsahu, než bylo požadováno. Taková povinnost ze zákona (či judikatury Nejvyššího správního soudu) nevyplývá.

[17] Stěžovatelka sice v kasační stížnosti tvrdí, že požadovala konkrétní informace vedoucí bez dalšího k výpočtu výsledku „horní výše obvyklosti zisku“, ze žádosti toto však dovodit nelze. Žádost byla koncipována obecně (jako žádost o popis postupu výpočtu ukazatele horní výše obvyklosti zisku, resp. popis posloupnosti kroků) – v tomto duchu žalovaný stěžovateli informace poskytl. Poskytování dalších informací by již bylo nad rámec žádosti. Předsedkyně žalovaného proto postupovala správně, když dospěla k závěru, že žádost stěžovatelky o informace byla žalovaným vyřízena řádně. To stejné pak platí i pro krajský soud, který v napadeném rozsudku uvedl, že informace poskytnutá stěžovateli odpovídá požadavku vyjádřenému v žádosti o informace.

[18] Nutno nicméně dodat, že na daném názoru měly jak předsedkyně žalovaného, tak krajský soud ustát. Předmětem posouzení je totiž řízení o stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle uvedeného ustanovení může žadatel podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace, pokud mu byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí. Je tudíž zřejmé, že v daném řízení má být posouzeno výhradně to, zda byla informace poskytnuta částečně, či nikoliv. Jinými slovy, nadřízený orgán (a následně soud) se má zabývat pouze a jenom tím, zda informace, tak jak byly poskytnuty, odpovídají žádosti, či nikoliv. V daném (procesním) řízení není místo pro posuzování toho, zda informace (které nebyly požadovány v žádosti, ačkoliv tak nyní žadatel tvrdí) mají být poskytnuty, nebo zda má vůči nim dojít k odmítnutí žádosti (srov. Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 896 - 992). Předsedkyně žalovaného se proto neměla zabývat tím, zda měl či neměl žalovaný povinnost disponovat konkrétnějšími informacemi (resp. zda měl či neměl zákonnou povinnost tyto informace stěžovateli poskytnout). Stejně pak měl postupovat i krajský soud. Uvedený postup předsedkyně žalovaného a krajského soudu nicméně nezakládá nezákonnost jejich rozhodnutí. Jejich úvahy týkající se toho, zda informace v jejich konkrétnější podobě (v podobě obecně využitelného vzorce) existují, jsou totiž fakultativními úvahami uvedenými pouze nad rámec věci (*obiter dictum*). Nepředstavují proto okolnost zakládající nezákonnost, a Nejvyšší správní soud proto nepřistoupil ke zrušení jejich rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 - 51, publikovaný pod č. 23/2003 Sb. NSS, či ze dne 25. 10. 2007, č. j. 9 As 65/2007 - 73).

[19] Optikou shora uvedeného pak lze nahlížet i na postup krajského soudu, který odmítl provést důkaz tabulkou obsaženou v nevěřejné části spisu sp. zn. 09875-15/2015-ERU. Ačkoliv se Nejvyšší správní soud zcela neztotožnil s důvody, pro které krajský soud odmítl navrhovaný důkaz provést, je názoru, že nepochybil, pokud navrhovaný důkaz neprovedl. Podle názoru Nejvyššího správního soudu bylo provedení navrhovaného důkazu nadbytečné. K tomuto závěru dospívá zdejší soud na základě porovnání obsahu žádosti a odpovědi na tuto žádost. Žalovaná poskytla informace v rozsahu, v jakém byly požadovány, přičemž dokazování ohledně skutečností, které nespadají pod rozsah její žádosti o informace, by bylo nadbytečné (srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2002, sp. zn. III. ÚS 285/02, ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 418/03, ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05, ze dne 8. 11. 2006, sp. zn. II. ÚS 262/04, ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. I. ÚS 1215/11, ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. IV. ÚS 714/13).

pokračování

[20] Pokud pak stěžovatelka poukazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67, ten se nezabýval identickou situací. V uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda byl Celní úřad Svitavy oprávněn nevyhovět (konkrétní) žádosti žadatele o informace, který požadoval sdělit: kolik rozhodnutí celního úřadu vydaných v letech 2004 až 2008 bylo zrušeno pro rozpor s právními předpisy; v jaké výši byly uloženy protiprávní pokuty rozhodnutími celního úřadu v letech 2004 až 2008; a v jaké výši nebylo vybráno v letech 2001 až 2005 clo, daň z přidané hodnoty a spotřební daň v důsledku uplynutí zákonné prekluzivní lhůty pro doměření. V nyní posuzované věci se však stěžovatelka domáhala informace stran postupu při výpočtu ukazatele horní výše obvyklosti zisku; nepožadovala přitom konkrétní čísla, nýbrž pouze obecný postup. Taková informace jí poskytnuta byla (viz výše).

[21] Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že stěžovatelka po podání žádosti začala uvádět, že cílem její žádosti bylo získat postup, kterým by byla schopna určit výši daného ukazatele pro svou osobu. Takto ovšem žádost nebyla koncipována (viz její výše uvedenou citaci). Stěžovatelka požadovala obecný postup pro výpočet (týkající se všech osob). V tomto smyslu jí pak také správní orgány odpověděly. Je přitom zřejmé, že je zásadní rozdíl mezi informací ohledně obecného postupu aplikovatelného na každou osobu (zejména za situace, kdy správní orgány opakovaně uvedly, že vstupní data a jednotlivé rozhodné hodnoty se v případě každého subjektu liší), a informací ohledně výpočtu ukazatele pro jeden subjekt (stěžovatelku).

[22] Pouze v obecné rovině Nejvyšší správní soud dodává (bez toho, aniž by se jakkoli vyjadřoval k otázce, zda mají být informace v dalším řízení poskytnuty, či nikoliv), že pokud se bude stěžovatelka v budoucnu domáhat konkrétních informací vedoucích k výpočtu předmětného ukazatele, bude předně vhodné, aby takto koncipovala i svou žádost. S ohledem na dosavadní postoj správních orgánů se dále jeví jako vhodné, aby stěžovatelka v budoucí žádosti specifikovala, zda požaduje obecný vzorec aplikovatelný na veškeré subjekty, či vzorec týkající se její osoby, resp. z čeho dovozuje povinnost povinného subjektu požadovanými (konkrétními) informacemi disponovat (viz např. bod 6 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67), popř. samotnou existenci požadované informace. Jak již bylo výše uvedeno, za informace lze ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES považovat pouze: *a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) část takového obsahu*. Teprve pokud bude povinnému subjektu doručena konkrétní žádost o poskytnutí informací ve smyslu výše uvedeného, bude tento zkoumat, zda může poskytnout (konkrétní) požadované informace. Zde je třeba připomenout, že zákon o svobodném přístupu k informacím ukládá povinným subjektům poskytovat všechny informace s výjimkou těch, jejichž poskytování vylučuje zákon. Např. v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se uvádí, že povinnost poskytovat informace se netýká *dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací*. K tomu viz i § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud jde o *novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu*. Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 6. 2016, č. j. 6 As 234/2015 - 46, „*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.“ Stejně tak může povinný subjekt omezit poskytování informace v případě, že se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu [§ 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím], jakož i v dalších případech (viz např. § 11 odst. 2 a 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). Z logiky věci přitom nelze poskytnout něco, co není informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. shora citované směrnice (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 7 As 289/2016 - 20, ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014 - 63, ze dne 17. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008 - 67, atp.). Uvedená judikatura současně ukládá, aby výjimky z obecné povinnosti poskytovat informace byly vykládány restriktivně a jejich aplikace náležitě odůvodněna. Je třeba mít na paměti i obecný imperativ vyplývající z judikatury Ústavního soudu, a sice že odepření poskytnutí informací musí splňovat požadavek nezbytnosti, resp. musí být přiměřené sledovanému zájmu [viz např. nálezy ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10 (N 68/56 SbNU 761; 123/2010 Sb.); ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10 (N 223/59 SbNU 217); či ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18).

[23] Stejně tak lze v obecné rovině dodat, že žádosti podle zákona o svobodném přístupu nelze obcházet pravidla pro nahlížení do spisu. K tomu viz např. rozsudek ze dne 28. 11. 2018, č. j. 10 As 118/2018 - 53, č. 3849/2019 Sb. NSS, ve kterém kasační soud uvedl, že „nemohla-li žalobkyně vůbec nahlížet do spisu, nemohla se tomuto zákonnému zákazu vyhnout tím, že celou věc „překlopí“ do jiného zákonného režimu. Žádosti podle informačního zákona nemohou jednoduše negovat explicitní zákonné výluky dle zvláštních zákonů, nemohou tedy ani obcházet či nahrazovat výluky z nahlížení do spisu. Ostatně právě § 2 odst. 3 informačního zákona vede k závěru, že si žadatel nemůže dle své libosti vybírat zákonný režim, v němž se seznámí s informacemi. Je-li žádost o informace svou povahou žádostí o nahlížení do spisu, typicky proto, že žadatel chce získat kopie celého spisu či jeho podstatné části, musí žadatel věc řešit cestou žádosti podle § 38 správního řádu, nikoliv cestou žádosti dle informačního zákona.“ Stejně tak se judikatura zabývala i tím, zda se lze žádostí o informace domáhat dovysvětlení toho, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, respektive zpochybňovat, proč určité důležité skutečnosti v rozhodnutí nejsou uvedeny. Např. v rozsudku ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 117/2014 - 64, Nejvyšší správní soud uvedl, že „se plně ztotožňuje s názorem krajského soudu, že právo na přístup k informacím neslouží jako specifická forma opravného prostředku proti rozhodnutím či postupům správních orgánů. V režimu zákona o svobodném přístupu k informacím se nemůže účastník řízení domáhat dovysvětlení toho, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, respektive zpochybňovat, proč určité důležité skutečnosti v rozhodnutí nejsou uvedeny. Podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Krajský soud správně vyšel z judikatury NSS k tomuto ustanovení, zejména z rozsudků ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 - 86, č. 2128/2010 Sb. NSS, ve věci Oživení, o. s., a ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011 - 70, č. 2493/2012 Sb. NSS. Ust. § 2 odst. 4 brání povinný subjekt před tím, aby se na něj žadatelé v režimu uvedeného zákona obraceli s žádostmi o zaujetí stanoviska v blíže specifikované věci, provedení právního výkladu správním orgánem vydaného rozhodnutí apod. Uvedené samozřejmě neznamená, že by správní orgán nemohl vysvětlit adresátovi rozhodnutí, co rozhodnutí znamená, vysvětlit mu srozumitelně jeho důvody apod. To se však již neděje v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, ale v souladu s

pokračování

principy dobré správy a v souladu s tím, že veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4odst. 1 správního řádu).“

[24] V daném případě však k aplikaci uvedených východisek důvod dán není, neboť stěžovatelka se žádostí o informace domáhala poskytnutí takových informací, které jí poskytnuty byly. Stěžovatelka v žádosti neuvedla, že požaduje konkrétní informace (konkrétní vzorec atp.), jak dospět ke konkrétnímu výsledku. S ohledem na výše uvedené by pak bylo předčasné a způsobilé zkrátit účastníky na jejich právech vyjadřovat se závazně k povinnosti žalovaného poskytnout konkrétní informace. To bude odvislé od obsahu příp. budoucí žádosti stěžovatelky.

[25] Z uvedených důvodů proto Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než kasační stížnost zamítnout podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 2. května 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu