



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **M. V.**, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, zast. JUDr. Ing. Světlanou Semrádovou Zvolánkovou, advokátkou, se sídlem Karlovo nám. 18, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2017, č. j. MHMP 707142/2017, za účasti: Safety Real, fond SICAV, a.s., se sídlem Křižíkova 213/44, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2017, č. j. 8 A 95/2017 - 69,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2017, č. j. 8 A 95/2017 - 69, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce dne 4. 10. 2016 požádal žalovaného o poskytnutí informace o tom, kdo je skutečným majitelem společnosti Safety Real, investiční fond a.s., IČ 24799751 (nyní Safety Real, fond SICAV, a.s., dále také jen „Safety Real“ nebo „dotčená osoba“), jakožto jediného akcionáře společnosti BOHEMIANS REAL, a.s., IČ 25110543 (dále jen „BOHEMIANS REAL“), od něž má žalovaný odkoupit stadion Ďolíček. Žalovaný jeho žádost odmítl rozhodnutím ze dne 14. 11. 2016, č. j. MHMP 2046734/2016 (dále také jen „rozhodnutí ze dne 14. 11. 2016“). Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, rozhodnutím ze dne 16. 1. 2017, č. j. MV-117686-10/ODK-2016 (dále jen „první zrušující rozhodnutí“), vyhovělo odvolání žalobce a rozhodnutí ze dne 14. 11. 2016 zrušilo a věc vrátilo žalovanému k novému projednání. Žalovaný však ve věci dále nekonal.

[2] Žalobce sdělení informace urgoval dne 27. 1. 2017, žalovaný její poskytnutí opětovně odmítl rozhodnutím ze dne 6. 3. 2017, č. j. MHMP 336496/2017 (dále jen „rozhodnutí ze dne 6. 3. 2017“). Ministerstvo vnitra však rozhodnutím ze dne 12. 4. 2017, č. j. MV-117686-23/ODK-2016 (dále jen „druhé zrušující rozhodnutí“), opět vyhovělo

odvolání žalobce a rozhodnutí ze dne 6. 3. 2017 zrušilo a věc vrátilo žalovanému k novému projednání.

[3] Žalovaný poté znovu projednal žalobcovu žádost o poskytnutí informace a v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) opět odmítl informaci poskytnout. Žalobce již proti napadenému rozhodnutí nebrojil podáním dalšího odvolání, nýbrž napadl jej přímo žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“).

II.

[4] Městský soud shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zrušil napadené rozhodnutí (výrok I.), nařídil žalovanému poskytnout žalobci informaci dle jeho žádosti „ze dne 27. 1. 2017, resp. ze dne 4. 10. 2016“ (výrok II.) a uložil žalovanému povinnost k náhradě nákladů řízení (výrok III.). Uvedený soud se předně zabýval posouzením, zda se lze v případě opakovaného rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí téže informace bránit přímo žalobou u správního soudu, aniž by byl žadatel povinen opětovně vyčerpat řádný opravný prostředek - odvolání. Shledal, že judikatura Nejvyššího správního soudu takovou možnost připouští a poukázal v tomto směru především na rozsudky ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35, a ze dne 10. 11. 2016, č. j. 3 As 278/2015 - 44.

[5] Městský soud tudíž dále posuzoval, zda existují nějaké důvody pro odmítnutí žalobcovy žádosti, tedy pro neposkytnutí požadované informace. Dovodil s odkazem na obsah správního spisu, že *„žalovaný ve třech případech tvrdil existenci určitých důvodů proti poskytnutí informací, nicméně tyto důvody byly ze strany nadřízeného správního orgánu – Ministerstva vnitra, vyloučeny. Žádné jiné důvody Magistrát hl. m. Prahy netvrdil, a ani z kontextu věci se nenaznačuje, že by nějaké zákonné důvody pro odmítnutí žádosti žalobce mohly existovat. V inkriminované věci je nesporné, že Magistrát hl. m. opakovaně nerespektoval závazný právní názor nadřízeného orgánu a rozhodoval v rozporu s ním“*. Městský soud uzavřel, že souzený případ je obdobný tomu posuzovanému v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 As 59/2014 - 41, a s odkazem na něj dovodil, že je na místě informace podle žádosti žalobce poskytnout.

III.

[6] Napadenému rozsudku se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) bránil kasační stížností s návrhem, aby Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek zrušil. Následně též stěžovatel požádal, aby kasační soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek; tomuto návrhu soud vyhověl usnesením ze dne 28. 2. 2018, č. j. 4 As 18/2018 - 36.

[7] V kasační stížnosti stěžovatel tvrdil naplnění kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Měl za to, že městský soud nesprávně posoudil splnění podmínek pro uplatnění výluky z poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném do 23. 4. 2019 (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) vyplývající z § 11 odst. 2 písm. a). Podle stěžovatelova mínění se městský soud zabýval v napadeném rozsudku převážně svou pravomocí ve věci rozhodnout a nedostatečně se naopak vypořádal s námitkou, podle níž jde v daném případě o informaci, kterou je stěžovatel oprávněn neposkytnout podle posledně zmíněného zákonného ustanovení. Z napadeného rozsudku též není zřejmé, z čeho městský soud dovodil, že žalobce má na poskytnutí informace nárok a jak uvedený soud vypořádal

pokračování

obranu stěžovatele, v níž podrobně zdůvodňoval svůj postup spočívající v odeprání požadované informace. Napadený rozsudek je tudíž nepřezkoumatelný.

[8] Stěžovatel současně považoval za nesprávné a neúplně posouzené i použití § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Na rozdíl od městského soudu zastával názor, že nárok na poskytnutí informace zde není, neboť se jedná o informaci poskytnutou třetí osobou (dotčenou osobou), která nesouvisí s činností stěžovatele. Poukázal na čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a doplnil, že požadovaná informace přímo nesouvisí se stěžovatelovou činností jako správního orgánu, třetí (dotčená) osoba ji stěžovateli poskytla dobrovolně, a proto se uplatní výjimka plynoucí ze zmíněného § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Předpoklady pro odmítnutí poskytnutí informace byly splněny, neboť informace vznikla bez použití veřejných prostředků, byla poskytnuta osobu, již zákon poskytnutí této informace neukládá a uvedená osoba vyslovila nesouhlas s jejím poskytnutím.

[9] Stěžovatel poukázal též na usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 15/10 ze dne 31. 3. 2016, podle nějž bylo nabytí předmětných nemovitostí podmíněno zveřejněním konečného vlastníka všech kupovaných nemovitostí. Tuto informaci o konečném vlastníku předmětných nemovitostí sice dotčená osoba stěžovateli poskytla, současně však výslovně uvedla, že jde o informaci neveřejnou mající charakter obchodního tajemství, určenou pouze pro vnitřní potřebu stěžovatele. Z toho je zjevný nesouhlas dotčené osoby se zveřejněním uvedené informace. To respektoval i stěžovatel, který v důvodové zprávě k dalšímu usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 23/19 zmínil existenci uvedeného sdělení o neveřejné povaze požadované informace s tím, že informace je k nahlédnutí u stěžovatele. To považoval stěžovatel za dostatečné splnění podmínky vyplývající z předchozího usnesení č. 15/10. Pokračoval tudíž v jednání o prodeji nemovitostí s BOHEMIANS REAL. Nakonec stěžovatel poukázal na skutečnost, že požadavek na zveřejnění konečného vlastníka nemovitostí není blíže specifikován co do způsobu zveřejnění, rozsahu i okruhu adresátů informace. Stěžovatel tak má za to, že nepochybil, postupoval-li v souladu s § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím a informaci žalobci odmítl poskytnout.

IV.

[10] Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužili.

V.

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

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Pokud by ji totiž shledal důvodnou, bylo by to zjevně překážkou přezkumu napadeného rozsudku z druhého v kasační stížnosti uplatněného důvodu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem ke stěžovatelově stížnostní argumentaci je zjevné,

že nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje v nedostatku důvodů. Tomuto závěru Nejvyšší správní soud přitakává.

[14] Pro přehlednost je na místě nejprve shrnout posloupnost závěrů stěžovatele i Ministerstva vnitra jako v dané věci odvolacího správního orgánu ve vztahu k žalobcově žádosti o poskytnutí informace „*kdo je skutečným vlastníkem společnosti Safety Real, investiční fond, IČ 24799751, který je dle výpisu z OR 100% vlastníkem společnosti Bohemians Real, a.s., IČ 25110543 – vlastník stadionu Ďolíček*“. Uvedené skutečnosti jsou významné pro další úvahy o důvodnosti námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[15] Stěžovatel v rozhodnutí ze dne 14. 11. 2016 odmítl požadovanou informaci poskytnout s poukazem na výluky vyplývající z § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím (informace vznikla bez použití veřejných prostředků; informace byla předána osobou, jíž zákon takovou povinnost neukládá; tato osoba nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí). Stěžovatel zdůraznil, že práva k informaci, mající dle BOHEMIANS REAL neveřejnou povahu a charakter obchodního tajemství, vykonává právě BOHEMIANS REAL. Odmítl tudíž informaci poskytnout i s ohledem na § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[16] Ministerstvo vnitra v prvním zrušujícím rozhodnutí potvrdilo jako správnou úvahu, že požadovaná informace vznikla bez použití veřejných prostředků a byla předána osobou, které zákon takovou povinnost neukládá. Za sporné označilo, zda osoba předávající požadovanou informaci, společnost BOHEMIANS REAL, s poskytnutím informace souhlasila či nikoliv. Ministerstvo vnitra nakonec dovodilo s odkazem na citovaný rozsudek č. j. 10 As 59/2014 - 41, že k poskytnutí souhlasu s poskytnutím informace došlo ze strany BOHEMIANS REAL konkludentně právě tím, že v procesu kontraktace stěžovatelem vznesený požadavek na zveřejnění konečného vlastníka všech kupovaných nemovitostí vyplývající z usnesení č. 15/10 ze dne 31. 3. 2016, jenž byl podmínkou nabytí vlastnického práva k nemovitostem, akceptovala a informaci stěžovateli poskytla. Současné nesouhlasné vyjádření, tedy opačně vyznívající sdělení společnosti BOHEMIANS REAL (že jde o neveřejnou informaci mající charakter obchodního tajemství), ministerstvo vnitra považovalo za „*vyjádření právního názoru, který tak fakticky polemizuje s logikou § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, a proto k němu nelze plně přihlídnout*.“ Nakonec ministerstvo dovodilo, že požadovaná informace nepředstavuje obchodní tajemství ve smyslu § 504 občanského zákoníku. Uložilo tedy stěžovateli v novém řízení posoudit, zda existují další případné důvody pro odmítnutí žádosti či její části a pokud ano, tyto jednoznačně odůvodnit. Doplnilo, že v případě uplatnění důvodů ochrany soukromí (osobních údajů), na což poukázala ve svém vyjádření ze dne 12. 1. 2017 dotčená osoba, zváží § 5 odst. 2 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“) a v rámci testu proporcionality posoudí, které ze vzájemně si konkurujících práv (na poskytnutí informace či na soukromí subjektů údajů) převažuje. Nakonec upozornilo na nutnost jednat s dotčenými osobami, za něž ministerstvo považovalo jak vlastníka nemovitostí, společnost BOHEMIANS REAL, tak i skutečné (konečné) vlastníky.

pokračování

[17] Stěžovatel na to v rozhodnutí ze dne 6. 3. 2017 odmítl informace poskytnout opět s poukazem na § 11 odst. 2 písm. a) a § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dovodil, že poskytnutí informací není možné „*přes výslovný nesouhlas*“. Poukázal na usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 26. 1. 2017, č. 23/19, podle nějž stěžovatel podmínku zveřejnění konečného vlastníka považuje za splněnou přesto, že „*nebyla zveřejněna obecně, ale pouze ve vztahu k městu, resp. ZHMP vzalo na vědomí skutečnost, že předmětné informace mají neveřejný charakter.*“

[18] Ve druhém zrušujícím rozhodnutí Ministerstvo vnitra posoudilo rozhodnutí ze dne 6. 3. 2017 jako nepřezkoumatelné. Nijak se nevypořádalo se závěry vyplývajícími z prvního zrušujícího rozhodnutí, s vyložením podmínek pro aplikaci § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, zejména s otázkou konkludentního souhlasu s poskytnutím informace ze strany BOHEMIANS REAL. Za nedostatečné považovalo ministerstvo i nově uplatněné odůvodnění odmítnutí poskytnutí informace zpochybněním platnosti podmínky zveřejnění konečného vlastníka nemovitostí ve smyslu usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 23/19. Ministerstvo vnitra též stěžovateli vytklo opětovný odkaz na § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, ač již v prvním zrušujícím rozhodnutí vysvětlilo, že požadované informace nejsou předmětem obchodního tajemství. Za neodůvodněné ministerstvo považovalo i vymezení pojmu „zveřejnění“, především nedostatečné vysvětlení, proč zveřejněním lze rozumět i pouhé předání informace stěžovateli při zachování důvěrnosti této informace. Ministerstvo opětovně stěžovateli vytklo, že nejednal s dotčenými osobami (viz odst. [16] *in fine*). Ve svém druhém zrušujícím rozhodnutí proto ministerstvo uložilo stěžovateli vyjasnit podmínky uplatnění § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, posoudit případné další důvody pro odmítnutí žádosti a budou-li uplatněny, tyto jednoznačně odůvodnit.

[19] Stěžovatel na to již potřeťtí nyní napadeným rozhodnutím s odkazem na § 11 odst. 2 písm. a) a § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl informaci poskytnout. Zopakoval, že poté, co jednal s dotčenou osobu Safety Real a vyzval ji k vyjádření, tato dne 3. 5. 2017 sdělila, že nesouhlasí s poskytnutím požadovaných informací. Stěžovatel setrval na názoru, že požadovanou informaci není možné poskytnout „*přes opakovaný výslovný nesouhlas dotčené osoby*“. Na to již žalobce podal žalobu proti napadenému rozhodnutí u městského soudu (viz odst. [4] a [5]).

[20] Z právě uvedeného je zřejmé, že napadené rozhodnutí, aniž by respektovalo předchozí požadavek druhého zrušujícího rozhodnutí Ministerstva vnitra na jednoznačné odůvodnění a vypořádání se s řadou nastolených otázek vyjádřených formou závazného právního názoru (viz strany 7 - 8 a také strana 9 druhého zrušujícího rozhodnutí, resp. odst. [18]), které mohly ovlivnit závěr o (ne)možnosti poskytnutí požadované informace či její části, opětovně, shodně jako v rozhodnutí ze dne 6. 3. 2017, toliko se strohým odůvodněním setrval na názoru o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace pro neudělení souhlasu ze strany dotčené osoby.

[21] Z právě uvedeného však nelze než dospět k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Není v něm vůbec respektován závazný právní názor ministerstva vnitra vyslovený přinejmenším ve druhém zrušujícím rozhodnutí, nejsou v něm

vypořádány nastolené sporné otázky (v úvahu přicházející ochrana osobních údajů konečných vlastníků, neexistence obchodního tajemství, otázka udělení konkludentního souhlasu s poskytnutím informace, apod.). Nejvyšší správní soud také nepřehlédl, že ač ministerstvo vnitra stěžovatele opakovaně poučilo, že má jednat s dotčenými osobami, za něž považovalo jak BOHEMIANS REAL, tak i skutečné (konečné) vlastníky, stěžovatel jednal pouze se Safety Real. Nevysvětlil však, proč opomněl, či záměrně nejednal s dalšími dotčenými osobami jako s účastníky řízení.

[22] Za takové situace by obecně bylo na místě v řízení před správním soudem nepřezkoumatelné správní rozhodnutí zrušit a vrátit věc správnímu orgánu k dalšímu řízení. Podle ustálené judikatury kasačního soudu totiž přezkoumá-li správní soud nepřezkoumatelné správní rozhodnutí, je i jeho vlastní rozsudek stížen stejnou vadou nepřezkoumatelnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91).

[23] Současně však v dané věci není bez významu, že výše zmíněný judikaturní závěr již Nejvyšší správní soud jistým způsobem modifikoval, resp. naznačil, že v některých případech ve věcech týkajících se poskytování informací nelze vyloučit ani zčásti odlišný, neboť k žadateli o informace „přátelštější“, přístup, jenž je odůvodněn požadavkem na účinnost a rychlost soudní ochrany v těchto věcech. Ten kasační soud dovodil zejména výkladem § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, o němž ostatně jde i v právě souzené věci.

[24] K výkladu uvedeného zákonného ustanovení se vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73. V něm shledal, že § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím (s účinností od 24. 4. 2019 se jedná o § 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím - poznámka soudu) se vymyká koncepci správního soudnictví v České republice, neboť v podstatě zavádí apelační prvek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví. Umožňuje totiž správnímu soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí nejen posoudit jeho zákonnost, ale, dospěje-li k závěru o nezákonnosti, též vedle jeho zrušení nařídít povinnému subjektu požadovanou informaci poskytnout.

[25] Souhrnně se poté k možnostem aplikace § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017 - 35. V něm shrnul, že v případě opakovaného nerespektování závazného právního názoru správního orgánu druhého stupně, v důsledku něhož dochází pouze k procesnímu „ping-pongu“ mezi ním a správním orgánem prvního stupně bez výsledku pro žadatele o poskytnutí informace, se může žadatel domáhat ochrany u soudu žalobou směřující přímo proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[26] Rozšířený senát v citovaném rozsudku také zopakoval, že „*správní soud zde není omezen jen na možnost zrušení správního rozhodnutí, ale disponuje atypickou pravomocí nařídít přímo povinnému subjektu, aby žadateli informaci poskytl.*“ Právě to je projevem výše zmíněného apelačního prvku v systému správního soudnictví založeného obecně na principu kasace. Je tomu tak proto, aby bylo dosaženo rychlého a také účinného

pokračování

poskytnutí informace v případech, kdy poskytnuta být má, avšak ze strany povinného subjektu dochází k obstrukcím a/nebo průtahům. Jak dále rozšířený senát vyslovil, *„krajský soud má při postupu podle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu nalézajícího hmotné právo. Je tedy na něm, aby ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, a pokud ne, aby jej v potřebné míře zjistil, a poté aby posoudil, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li takové důvody, je povinen povinnému subjektu nařídit požadované informace poskytnout.“*

[27] Právě cestou žaloby podané přímo proti opakovanému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně postupoval v nynější věci žalobce. Městský soud správně přijal jeho žalobu k projednání s poukazem na přílehavou judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. odst. [4]). Přesto však městský soud pochybil, neboť vůbec nezohlednil výše popsany průběh řízení před správními orgány, zejména pak nevzal v potaz, že přinejmenším druhé rozhodnutí stěžovatele ze dne 6. 3. 2017 Ministerstvo vnitra, jako odvolací správní orgán, zrušilo z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti (a soudům nepřísluší tento závěr nyní přezkoumávat). Avšak i v pořadí třetí rozhodnutí stěžovatele vykazovalo zcela identické nedostatky jako rozhodnutí ze dne 6. 3. 2017. Napadené rozhodnutí stěžovatel v podstatě stroze odůvodnil týmiž důvody jako předchozí rozhodnutí ze dne 6. 3. 2017, bez jakékoliv reflexe druhého zrušujícího rozhodnutí Ministerstva vnitra (v podrobnostech srov. odst. [15] až [17]).

[28] Uvedené ústí ve zcela triviální úvahu, že i toto napadené rozhodnutí (třetí v pořadí) bylo z pohledu požadavků vytčených odvolacím správním orgánem nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. To platí tím spíše, že setrvalo na důvodu nemožnosti poskytnutí informace pro neudělení souhlasu ze strany dotčené osoby a s paušálním odkazem na § 11 odst. 2 písm. a) a § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím přesto, že použití těchto důvodů pro neposkytnutí informace ministerstvo vnitra vyloučilo již v prvním zrušujícím rozhodnutí.

[29] Městský soud však tuto nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí vůbec nevzal v úvahu. Rozhodnutí přezkoumal a vyslovil, že stěžovatel v napadeném rozhodnutí neuvedl žádné nové důvody pro odmítnutí poskytnutí informace, než ty, které již dříve vyvrátilo Ministerstvo vnitra. S odkazem na výše citovaný rozsudek č. j. 10 As 59/2014 - 41, který považoval za použitelný i v souzené věci, napadené rozhodnutí zrušil a nařídil stěžovateli bez dalšího bližšího odůvodnění informaci poskytnout. Stejně jako předtím stěžovatel, ani městský soud, který na sebe v dané chvíli převzal i postavení orgánu nalézajícího právo, neposoudil, zda nejsou v daném případě žádné důvody pro odmítnutí žádosti. Z obou zrušujících rozhodnutí Ministerstva vnitra přitom vyplývalo, že takové být mohou (například ochrana soukromí akcionářů - skutečných vlastníků) a je třeba se jimi zabývat. Nelze si nepovšimnout, že ministerstvo nevyslovilo jednoznačný závěr, že informace, jejíž poskytnutí se žalobce domáhá, má být bez dalšího poskytnuta.

[30] Nelze proto přisvědčit městskému soudu, shledal-li, že *„z kontextu věci se nenaznačuje, že by nějaké zákonné důvody pro odmítnutí žádosti žalobce mohly existovat.“* (viz odst. [25] napadeného rozsudku). Naopak tyto možnosti jsou v obou zrušujících rozhodnutích Ministerstva vnitra naznačeny. Lze tak shrnout, že dosud nebylo postaveno najisto, zda požadovaná informace je tou, která má být poskytnuta, neboť se na ni vztahuje

informační povinnost povinného subjektu – stěžovatele a není zde současně žádná z výluk poskytnutí informace vyplývajících ze zákona o svobodném přístupu k informacím.

[31] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že jakkoliv z jeho dosavadní judikatury vyplývá, že v souladu s § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se může žadatel žalobou směřující proti opakovanému negativnímu rozhodnutí povinného subjektu obrátit přímo na soud a domáhat se u něj nejen zrušení takového rozhodnutí, ale současně i uložení povinnosti požadované informace poskytnout, zásadně je takový postup nemožný tehdy, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[32] Nejvyšší správní soud se již zabýval obdobným případem, v němž se jednalo o použití postupu vyplývajícího z § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, bylo-li předmětem posouzení v řízení před správním soudem nepřezkoumatelné správní rozhodnutí. Ve vztahu k tam posuzované věci v rozsudku ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 70, shledal, že (městský soud) „nemohl přistoupit k aplikaci § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže rozhodnutí ministra dopravy bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Zavedení apelačních prvků do soudního řízení správního zákonem č. 61/2006 Sb. nezměnilo tu nejzákladnější charakteristiku tohoto řízení, kterou je retrospektivní přezkum správních rozhodnutí. Základním předmětem soudního řízení správního je i v tomto případě správní rozhodnutí, nikoliv žádost o poskytnutí informací. Podstatou soudního řízení pak je mimo jiné přezkoumání důvodů správního rozhodnutí. To ostatně výslovně potvrzuje i dikce § 16 odst. 4 věty první zákona o svobodném přístupu k informacím, dle níž soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Soud tedy musí nepochybně nejprve přezkoumat důvody, na nichž je založeno rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve spojení s rozhodnutím o odvolání. Pouze v situaci, kdy je správní rozhodnutí přezkoumatelné, si může soud učinit vlastní úsudek o jeho zákonnosti a v návaznosti na to posoudit splnění podmínek pro postup dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud rozhodnutí ministra dopravy trpělo nedostatkem důvodů, bylo nepřezkoumatelné, což mělo za následek, že si městský soud nemohl učinit vlastní úsudek o zákonnosti postupu žalovaného a ministra dopravy. Nevyhnutelným následkem bylo zrušení rozhodnutí ministra dopravy a vrácení věci k dalšímu řízení. Tento nedostatek rozhodnutí ministra dopravy nemohl být odstraněn ani zopakováním či doplněním dokazování před městským soudem.“ Uvedený závěr přijal první senát i s ohledem na úvahy vyjádřené v citovaném rozsudku č. j. A 2/2003 - 73; výkladu § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím, který v něm kasační soud přijal, se první senát v dané věci přidržel.

[33] Současně však první senát také naznačil, že nepovažuje za vyloučený i výklad § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím odlišný, který opět připustil již rozsudek č. j. A 2/2003 - 73. Podle prvního senátu, „toto ustanovení nabízí dvojí výklad. Dle prvního výkladu, k němuž se soud prozatímne přiklonil, lze rozhodnutí správních orgánů zrušit a nařídit poskytnutí požadovaných informací jen tehdy, jestliže je správní rozhodnutí přezkoumatelné. Druhý výklad vztahuje postup dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím i na případy, kdy je rozhodnutí rušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Za těchto okolností se presumuje, že rozhodnutí neobsahuje žádné důvody, tedy ani důvody pro odmítnutí žádosti. Nejvyšší správní soud nicméně v citovaném rozsudku připustil, že pokud by v praxi docházelo k účelovému zneužívání

pokračování

nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, mohlo by dojít k posunu ve prospěch druhého z předestřených výkladů daného ustanovení.“

[34] K tomu pak dále dodal, že „ponechává prostor pro aplikaci § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím i na případy, kdy je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, obdobně jako tomu již učinil v rozsudku čj. A 2/2003 – 73 (...). To však pouze v těch situacích, kdy by správní orgány svévolně vydávaly nepřezkoumatelná rozhodnutí o odmítnutí žádosti s cílem vyhnout se aplikaci § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Taková situace nastane obvykle například tehdy, pokud správní orgán opakovaně v téže věci vydá nepřezkoumatelné rozhodnutí. Jinými příklady mohou být situace, kdy správní orgán bude svévolně vydávat nepřezkoumatelná rozhodnutí buď vůči témuž účastníkovi v různých věcech, anebo vůči různým účastníkům ve vztahu k obdobné žádosti, aniž by v takovýchto věcech byly posuzovány složité právní otázky, respektive aniž by takovéto složité právní otázky již byly interpretovány správní judikaturou. Takováto svévole správních orgánů by představovala hrubé porušení ústavně zaručeného práva na informace (čl. 17 Listiny základních práv a svobod).“

[35] Tyto závěry jistě jsou relevantní i pro nyní posuzovanou věc. Nicméně, jak již výše uvedeno, městský soud se v napadeném rozsudku (viz opět odst. 25.) omezil toliko na závěr, že dosavadní stěžovatelem uplatněné důvody pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací vyloučilo Ministerstvo vnitra, stěžovatel jiné netvrdil, opakovaně nerespektoval závěr nadřízeného orgánu, a proto (a jen proto) je na místě informaci poskytnout. Nezohlednil, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a na základě zkratkovitého úsudku že „z kontextu věci se nenaznačuje, že by nějaké zákonné důvody pro odmítnutí žádosti žalobce mohly existovat“ dovodil, že informace má být poskytnuta, aniž však v dosavadním řízení, a to především v řízení vedeném stěžovatelem, byly přezkoumatelně vyjádřeny důvody pro odmítnutí žádosti. Naproti tomu ani soud přezkoumatelně neuvedl, proč, bez posouzení důvodů pro odmítnutí poskytnutí informace naznačených v obou zrušujících rozhodnutích Ministerstva vnitra, jde v daném případě o informaci, která má být bez dalšího poskytnuta. Prostá citace rozsudku č. j. 10 As 59/2014 - 41, takovým přezkoumatelným odůvodněním napadeného rozsudku není.

[36] Není samozřejmě vyloučeno, že se městský soud v napadeném rozsudku přiklonil k onomu výše zmíněnému výkladu § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím (viz odst. [33] a [34]), a vycházel tedy z presumpce, že napadené rozhodnutí neobsahuje žádné důvody, tedy ani důvody pro odmítnutí žádosti. Takovou úvahu však opět do svého rozsudku nevtělil, tudíž ani kasační soud nemůže nyní učinit bližší posouzení, zda v souzené věci je takový výklad aplikovaného zákonného ustanovení na místě.

[37] Za dané situace tudíž Nejvyšší správní soud nemohl přistoupit k posouzení stěžovatelem nastíněné sporné právní otázky týkající se použití § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím a popřípadě se v jejím kontextu zabývat i dalšími aspekty ovlivňujícími (ne)poskytnutí požadované informace, jež naznačilo Ministerstvo vnitra ve svých zrušujících rozhodnutích např. s odkazem na § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů; přitom i ochrany soukromí fyzických osob se dovolávala dotčená osoba (viz její vyjádření ze dne 12. 1. 2017, jež je součástí správního spisu).

[38] V dalším řízení tak bude na městském soudu znovu veškeré výše nastíněné otázky zvážit a opětovně posoudit, zda jsou předpoklady pro meritorní soudní přezkum napadeného rozhodnutí v souladu se závěry plynoucími z výše citované judikatury kasačního soudu. Pokud městský soud shledá, že tomu tak je, znovu přezkoumá zákonnost napadeného rozhodnutí včetně posouzení, zda a z jakého důvodu na požadované informace nedopadá žádná z výluk vyplývajících ze zákona o svobodném přístupu k informacím. Jinými slovy, zda požadovanou informaci či její část lze poskytnout. To je nezbytným předpokladem, aby mohl stěžovateli nařídit požadovanou informaci poskytnout podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[39] Právě uvedené závěry také vysvětlují, proč Nejvyšší správní soud v nynější věci nepřistoupil bez dalšího i ke zrušení napadeného rozhodnutí přesto, že je považuje za nepřezkoumatelné. Bude nejprve na městském soudu, aby ve světle výše uvedených úvah a již zmíněných judikатурních závěrů kasačního soudu nejprve sám zvážil, zda i tak může věc meritorně posoudit a rozhodnout, tedy zda je zde prostor pro aplikaci § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím přesto, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a stěžovatel nejednal se všemi dotčenými osobami.

[40] Nakonec kasační soud dodává, že z průběhu správního řízení plyne, že Ministerstvo vnitra opakovaně ve svých zrušujících rozhodnutích vysvětlilo, že v řízení je třeba jednat i s dotčenými osobami, za něž považovalo nejen vlastníka nemovitostí (BOHEMIANS REAL), ale též skutečné (konečné) vlastníky. S jeho úvahami se Nejvyšší správní soud v této věci ztotožňuje. Přitom stěžovatel teprve před vydáním napadeného rozhodnutí začal jako s účastníkem řízení jednat s dotčenou osobou (Safety Real, která byla jediným akcionářem BOHEMIANS REAL), se skutečnými (konečnými) vlastníky, tj. akcionáři jediného akcionáře, stejně jako se společností BOHEMIANS REAL nejednal, a obdobně učinil městský soud (k postavení dotčených osob viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62). I tuto otázku tak musí městský soud v dalším řízení posoudit a zaujmout k ní stanovisko, popřípadě zvážit okruh osob zúčastněných na řízení v řízení před ním.

[41] Nejvyšší správní soud k tomu již jen pro úplnost dodává, že z údajů dostupných v obchodním rejstříku vyplývá, že vlastník nemovitostí, společnost BOHEMIANS REAL, byl vymazán z obchodního rejstříku dne 8. 1. 2019 po provedené likvidaci a poté, co část jeho jmění byla odstěpena a přešla na nástupnickou společnost Safety Real. Také uvedenou skutečnost je v dalším řízení třeba vzít v úvahu.

VI.

[42] Nejvyšší správní soud z důvodů právě vyložených shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[43] O nákladech řízení o kasační stížnosti městský soud rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s.

pokračování

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

V Brně dne 11. října 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu