



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Frank Bold Society, z. s.**, se sídlem Údolní 567/33, Brno, zastoupený Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretské nám. 101/5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 16. 9. 2014, čj. 115217/2014-TO, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, čj. 6 A 220/2014-37,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, čj. 6 A 220/2014-37, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 16. 9. 2014, čj. 115217/2014-TO, a rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2014, čj. 112601/2014-TO, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti částku **14 800 Kč** k rukám advokáta Mgr. Pavla Černého **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku ministr zahraničních věcí zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2014, kterým žalovaný nevyhověl žádosti o poskytnutí informací vztahujících se k řízení zahájenému Evropskou komisí (dále jen „Komise“) podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie

(dále jen „SFEU“), týkajících se možného porušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, a to v souladu s § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

[2] Proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí se žalobce bránil žalobou, kterou městský soud rozsudkem označeným v záhlaví zamítl.

II. Kasační stížnost žalobce

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností.

[4] Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že změna v unijních právních předpisech je irelevantní. Stěžovatel podal žádost o informace podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, žalovaný však na její posouzení aplikoval zákon o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný zdůvodnil, že požadované informace nelze považovat za informace o životním prostředí, a odkázal přitom na rozsudek ze dne 12. 6. 2003 ve věci C-316/01, *Glawischig*, v němž Soudní dvůr vyložil pojem „informace o životním prostředí“ podle tehdejší směrnice 90/313/EHS o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí. Podle stěžovatele nelze závěry z rozsudku Soudního dvora v této věci použít, jelikož nová směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, platná v době podání žádosti, upravuje pojem „informace o životním prostředí“ širěji a detailněji, což Soudní dvůr ve věci *Glawischig* potvrdil (bod 5). Směrnice 2003/4/ES reagovala mj. na účinnost Úmluvy Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 30. 10. 2001 (dále jen „Aarhuská úmluva“), kterou ratifikovala i ČR. Přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí je proto nutné vykládat v souladu se směrnicí 2003/4/ES a Aarhuskou úmluvou. Při vymezení pojmu „informace o životním prostředí“ by se mělo přihlížet k čl. 2 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Stěžovatel odkázal na nále z dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19, ve kterém Ústavní soud vysvětlil, že je-li „*možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy*“. Stejně tak zákon o právu na informace o životním prostředí definuje pojem „informace o životním prostředí“ širěji než směrnice 90/313/EH.

[5] Dále se stěžovatel neztotožnil s posouzením povahy žádané informace městským soudem. Podle názoru městského soudu stěžovatel požadoval informace týkající se probíhajícího šetření, a nikoli pouze údaje ohledně stavu ovzduší. Stěžovatel poukázal na znění čl. 2 odst. 1 písm. c) a d) směrnice 2003/4/ES a § 2 zákona o právu na informace o životním prostředí, podle jehož písm. a) bodu 12 se informací o životním prostředí výslovně rozumí i informace o plnění závazků z mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána. Řízení o porušení povinnosti členským státem ve smyslu čl. 258 SFEU (dále též „řízení o porušení povinnosti“) nepochybně spadá pod uvedenou kvalifikaci. Stěžovatel je přesvědčen, že požadované informace (dokumenty) jsou informacemi o životním prostředí ve smyslu § 2 písm. a) bodů 3, 6 a 8 zákona o právu na informace o životním prostředí. Posledně uvedený zákon nevylučuje, aby se v jeho režimu poskytovaly i dokumenty obsahující „právní argumenty“ jakožto informace o životním prostředí.

[6] Podle stěžovatele je důvodné, aby se odlišně nakládalo s informacemi v řízení o porušení unijního práva podle čl. 258 SFEU, pokud se jedná o informace o životním prostředí. To potvrzuje i unijní legislativa. Stěžovatel odkázal na čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1367/2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství a na čl. 4 odst. 4 Aarhuské úmluvy. Podle stěžovatele nemá odpověď na otázku, zda jsou požadované informace součástí řízení o porušení unijního práva, žádný význam pro určení, podle kterého zákona se má žádost o jejich poskytnutí vyřídit. Tato otázka se může naskytnout až v případě aplikace zákonných důvodů pro omezení práva na informace. Stěžovatel setrval na názoru, že na posuzovanou věc dopadá zákon o právu na informace o životním prostředí. Rozhodnutí o odmítnutí poskytnout informaci proto může být odůvodněno pouze ve smyslu § 8 uvedeného zákona. Důvody pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace přitom vymezuje zákon o právu na informace o životním prostředí užším způsobem než zákon o svobodném přístupu k informacím.

[7] Stěžovatel vyjádřil rovněž nesouhlas se závěry městského soudu, který převzal argumentaci ze svého předchozího rozsudku ze dne 29. 5. 2014, čj. 8 A 7/2011-57. Z tohoto rozsudku vyplývá, že účelem výjimky z práva na svobodný přístup k informacím podle § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je zájem na ochraně nezávislosti soudu jako orgánu státní moci. Podle stěžovatele mají soudci dostatečné osobnostní a odborné kvality, aby rozhodovali nezávisle a nestranně. Městský soud neupřesnil, jak by mohlo zveřejnění požadovaných informací narušit průběh soudního řízení.

[8] Městskému soudu stěžovatel vytkl, že při citaci rozsudku Soudního dvora ze dne 14. 11. 2013, ve spojených věcech C-514/11 P a C-605/11 P, *LPN a Finsko v. Komise*, opomněl přihlédnout k některým podstatným bodům tohoto rozsudku (jmenovitě bodům 66 a 67).

[9] Městský soud podle názoru stěžovatele také pochybil, jestliže se při posouzení, zda žalovaný měl odmítnout poskytnutí požadovaných informací, odvolával na nařízení EU (č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a č. 1367/2006). Nařízení se totiž vztahují pouze k orgánům EU, které jako jediné mohou uplatnit výjimku z přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Jedině čl. 5 nařízení č. 1049/2001, na nějž stěžovatel v řízení před správními orgány i městským soudem opakovaně poukazoval, je adresován členským státům. V této souvislosti stěžovatel odkázal na usnesení rakouského Spolkového správního soudu (Bundesverwaltungsgericht) W 127 2007978-1/4E, jímž tento soud zrušil rozhodnutí Úřadu spolkového kancléře/Ústavní služba (Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst), které se skutkově týkalo obdobné věci jako nyní projednávané, jelikož povinný subjekt nepostupoval v souladu s čl. 5 nařízení č. 1049/2001.

[10] Dále se podle stěžovatele městský soud nedostatečně vypořádal s námitkou, že ve věci převažuje veřejný zájem na poskytnutí informací nad obecným zájmem na ochraně jejich důvěrnosti. Soud pouze odkázal na citaci bodu 80 rozsudku ve spojených věcech

C-514/11 P a C-605/11 P, *LPN a Finsko v. Komise*. Soudní dvůr v dotyčném rozsudku ve vztahu k čl. 6 nařízení č. 1367/2006 vysvětlil, že v případech, kdy probíhá šetření údajného porušení unijního práva v oblasti životního prostředí, se domněnka převažujícího zájmu na zpřístupnění informací v případě, že se týkají emisí do životního prostředí, neuplatní bez dalšího. To ale podle stěžovatele neznámá, že povinný subjekt není povinen zkoumat, zda v konkrétní věci není dán veřejný zájem na poskytnutí informace, viz bod 108 rozsudku Tribunálu ze dne 9. 9. 2011 ve věci T-29/08, *LPN v. Komise*. Stěžovatel je toho názoru, že veřejný zájem v této věci převažuje nad zájmem na utajení informací.

[11] Závěrem stěžovatel připomněl rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 4. 2009, *Társaság a Szabadságjogokért v. Maďarsko*, č. 37374/05, v němž ESLP zdůraznil právo veřejnosti na přístup k informacím a roli neziskových organizací ve společnosti.

[12] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu, případně i rozhodnutí ministra zahraničních věcí a žalovaného.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[13] Podle žalovaného je při hodnocení, zda požadované informace představují informace o životním prostředí ve smyslu zákona o právu na informace o životním prostředí, nutné se zabývat skutečnou povahou informací. V této souvislosti zdůraznil, že stěžovatel žádal informace, jejichž obsah tvoří zejména právní názor Komise a argumenty, které ČR vznesla na svou obranu.

[14] Pojem „informace o životním prostředí“ nelze výkladem rozšířit tak, aby se vztahoval i na informace, jež se týkají informací o životním prostředí jen okrajově a jejichž podstata tkví v něčem jiném. Takový názor přijal Soudní dvůr v rozsudku *Glawischning*. Rozsudek je použitelný i v nyní posuzované věci, přestože po jeho vydání nabyla účinnosti nová směrnice upravující právo na přístup k informacím o životním prostředí (tj. směrnice 2003/4/ES). Generální advokátka Juliane Kokott ve stanovisku ze dne 23. 9. 2010 k věci C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu a další*, uvedla, že „[ú]čelem staré ani nové směrnice o informacích o životním prostředí však není zabezpečit obecné a neomezené právo na přístup k veškerým informacím dostupným u orgánů, vykazujícím byť sebemenší souvislost s životním prostředím“. Soudní dvůr v rozsudcích ve spojených věcech C-514/11 P a C-605/11 P, *LPN a Finsko v. Komise*, a ve věci C-612/13 P, *ClientEarth v. Komise*, které souvisely s výkladem nařízení č. 1049/2001, dospěl k závěru, že na posouzení otázky přístupu k dokumentům z řízení o porušení povinnosti v oblasti životního prostředí v držení unijních orgánů se uplatní obecná úprava obsažená v nařízení č. 1049/2001, a nikoli zvláštní úprava v nařízení č. 1367/2006, jehož definice pojmu „informace o životním prostředí“ odpovídá definici tohoto pojmu v Aarhuské úmluvě a je totožná s definicí ve směrnici 2003/4/ES. Podle žalovaného neexistuje žádný legitimní důvod, proč by se stejný postup nemohl aplikovat při výkladu relevantních ustanovení směrnice 2003/4/ES, a tedy i vnitrostátních právních předpisů, jimiž byla směrnice transponována.

[15] Výše zmíněná judikatura dopadá také na nyní posuzovanou věc. Skutečnost, že vymezení pojmu „informace o životním prostředí“ je v zákoně o právu na informace o životním prostředí širší než ve směrnici 90/313/EHS, je irelevantní. Extenzivní výklad dotčených ustanovení (§ 2 odst. 3, 6, 8 a 12) uvedeného zákona, jehož se stěžovatel domáhá, nemá oporu v těchto ustanoveních ani v Aarhuské úmluvě či unijním právu.

[16] Dále žalovaný vysvětlil, že výjimka z povinnosti poskytnout informace stanovená v § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím má široký dosah. Neslouží pouze ve prospěch obecného zájmu na nezávislosti soudního rozhodování, ale i ve prospěch účastníků řízení, zde ČR. Výjimka je v kontextu řízení o porušení povinnosti odrazem práva zachovat důvěrnost argumentace ČR do doby, než je v řízení rozhodnuto.

[17] Podle rozsudku ve věci T-29/08, *LPN v. Komise*, bod 113, platí, že i v případě řízení o porušení povinnosti v oblasti životního prostředí lze použít domněnku důvěrnosti. Ač je podle judikatury Soudního dvora možné prolomit tuto domněnku, je k tomu nezbytné tvrdit pádné a konkrétní důvody. Stěžovatel se však odvolával jen na důležitost informování občanů o stavu životního prostředí. Z argumentace stěžovatele ve správním řízení je navíc zřejmé, že účelem jeho žádosti bylo seznámit se s právními argumenty stran řízení o porušení povinnosti, resp. poskytnout Komisi další poznatky pro postup v řízení.

[18] Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou, že měl postupovat v souladu s čl. 5 nařízení č. 1049/2001. Žalovaný je přesvědčen, že neměl povinnost obrátit se na Komisi, protože z ustálené judikatury Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“) je zřejmé, že Komise dokumenty z řízení o porušení povinnosti v oblasti životního prostředí neposkytuje.

[19] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Úvodem považuje NSS za vhodné popsat stav věci. Komise zahájila proti ČR řízení podle čl. 258 SFEU, neboť shledala, že ČR nesplnila povinnosti, které jí vyplývají ze směrnice 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (ČR na svém území údajně překročila mezní hodnoty pro emisi prachových částic PM₁₀). Řízení vedené Komisí pod č. 2008/2186 nebylo dosud ukončeno.

[22] Stěžovatel podal u žalovaného dne 31. 7. 2014 žádost o poskytnutí informací vztahujících se k řízení o porušení povinnosti vedenému pod č. 2008/2186. Žádost podal výslovně podle zákona o právu na informace o životním prostředí. V žádosti mj. uvedl, že „je v souladu s veřejným zájmem, aby veřejnost věděla, jaký je stav životního prostředí v České republice a jak tento stav hodnotí Evropská komise z hlediska jeho souladu se závaznými požadavky práva EU“. Současně poukázal na nevyhovující kvalitu ovzduší v určitých regionech a problematiku pravidelného překračování limitů prachových částic PM₁₀, které má vliv na výrazně vyšší nemocnost dětí v Ostravě. Podle stěžovatele jsou transparentní

informace ohledně řešení problémového stavu emisí jednou z cest, která může přispět k jeho řešení.

[23] Stěžovatel konkrétně žádal kopii:

- podnětu či stížnosti, na jejichž základě Komise zahájila řízení,
- výzvy „*letter of formal notice*“ zaslané dne 16. 7. 2010 České republice,
- odpovědi na výzvu (je-li) a
- ostatních úředních dokumentů a písemné komunikace týkající se řízení, ať už je autorem ČR či Komise.

[24] Pro posouzení projednávané věci je nejdříve nutné vyjasnit, o jaké informace stěžovatel žádal, resp. zda žádal o informace, na něž se vztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím, nebo zákon o právu na informace o životním prostředí, a podle kterého zákona tedy měl žalovaný postupovat.

[25] Žalovaný nevyhověl žádosti stěžovatele s ohledem na § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož *povinné subjekty dále neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou rozsudků*. Uvedl, že prejudiciální fázi řízení o porušení povinnosti je potřeba chápat jako neoddělitelnou součást fáze judičiální dotyčného řízení, a proto je nezbytné poskytnout identickou ochranu rovněž dokumentům vznikajícím ve fázi předsoudní jako ve fázi soudní; opačný výklad by vedl k porušení práva účastníků řízení na spravedlivý proces, a tím k ohrožení účelu § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím (bod 37 rozhodnutí). Současně žalovaný vyložil, že rozhodovací činností soudů ve smyslu citovaného § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím se myslí nejen činnost soudů vnitrostátních, ale i soudů nadnárodních, jejichž jurisdikci je ČR podřízena, včetně SDEU (bod 11).

[26] Zákon o svobodném přístupu k informacím ani zákon o právu na informace o životním prostředí nevymezují, jakým způsobem má povinný subjekt naložit s žádostí o informace z řízení o porušení povinnosti členským státem ve smyslu čl. 258 SFEU: ani jeden z těchto zákonů totiž nepředpokládá, že by se žadatel takových informací domáhal.

[27] Obdobně NSS v rozsudku ze dne 20. 1. 2020, čj. 5 As 231/2018-77, č. 4001/2020 Sb. NSS, posuzoval, zda povinný subjekt postupoval u žádosti o informace podle správného informačního zákona. V bodech 25 a 26 uvedl, že „[z]a informace o životním prostředí lze obecně považovat jakékoli informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné podobě (tedy informace v jakékoli technicky proveditelné podobě) o stavu složek životního prostředí, faktorech, které ovlivňují nebo pravděpodobně ovlivní složky životního prostředí, stavu lidského zdraví a bezpečnosti, o podmínkách života lidí, o kulturních a architektonických památkách, stavebních objektech, opatřeních, které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky a faktory složek životního prostředí, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí nebo prostřednictvím těchto složek; mezi tyto informace je možno také řadit zprávy o provádění právních předpisů o životním prostředí. Uvedená definice informace je podrobněji rozvedena (včetně konkrétních příkladů) v jednotlivých právních předpisech, které obsahují legální definici tohoto pojmu [2 odst. 3 Aarhuské úmluvy, čl. 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, či § 2 písm. a)

zákona o právu na informace o životním prostředí]. Definice informace o životním prostředí v citovaných předpisech není úplná, neboť jednotlivé výčty tam uvedené jsou pouze demonstrativní a za informaci o životním prostředí lze považovat i další informace, které zde nejsou explicitně vyjádřeny, ovšem podle jejich charakteru je lze zařadit pod rozsah informací o životním prostředí“. Již ze širokého pojetí definice pojmu „informace o životním prostředí“ je zjevné, že tento pojem je nutné vykládat extenzivně. S tím koresponduje i skutečnost, že Aarhuská úmluva, a stejně tak z ní vycházející směrnice 2003/4/ES, členským státům ukládá, aby případné důvody pro odmítnutí žádosti o informaci vykládaly restriktivním způsobem (čl. 4 odst. 4 pododst. 2 Aarhuské úmluvy a čl. 4 odst. 2 pododst. 2 věta první směrnice 2003/4/ES). Tento závěr potvrzuje i to, že důvody pro odmítnutí žádosti vymezuje zákon o právu na informace o životním prostředí užším způsobem (převážně stanovením fakultativní výluky z poskytnutí) než zákon o svobodném přístupu k informacím, na což přiléhavě upozornil i stěžovatel slovy, že „[t]ato skutečnost vyplývá ze zvláštní povahy informací o životním prostředí a ze zvýšeného zájmu na jejich zpřístupňování veřejnosti a je reflektována rovněž legislativou EU a Aarhuskou úmluvou“; s tímto závěrem NSS souhlasí.

[28] Předmětem řízení vedeného Komisí pod č. 2008/2186 je údajné porušení povinností České republiky, které jí vyplývají ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu; konkrétně se jedná o nedodržení limitů pro emisi prachových částic PM10. Cílem prejudiciální fáze řízení o porušení povinnosti, z níž pochází dokumenty požadované stěžovatelem, je poskytnout dotčenému členskému státu příležitost splnit své povinnosti vyplývající z práva EU a rovněž efektivně uplatnit prostředky obrany proti skutečnostem vytykávaným Komisí (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 6. 2004 ve věci C-350/02, *Komise v. Nizozemsko*, bod 18). Řízení je vedeno formou dialogu mezi Komisí a představiteli členského státu. Žalovaný v odmítavém rozhodnutí (bod 3) uvedl, že požadované dokumenty obsahují zejména právní argumenty a že „[p]řípadné faktické informace (...), které by samostatně mohly být považovány za informace o životním prostředí, jsou pouhým derivátem informací vytvořených jiným subjektem za jiným účelem, než je řízení o porušení unijního práva (...). Tyto informace (...) netvoří hlavní obsah sdělení, jsou pouhým doplňkem argumentů právních, a proto je nelze z dotčeného sdělení učiněného v rámci řízení o porušení unijního práva vydělovat“.

[29] S citovaným závěrem žalovaného se NSS neztotožňuje. Je nepochybné, že požadované dokumenty zahrnují informace týkající se stavu a vývoje ovzduší jako jedné ze složek životního prostředí, dále informace týkající se připravovaných nebo prováděných činností a opatření, které mají nebo by mohly mít vliv na jeho stav, emisí do životního prostředí a důsledků těchto emisí, dále též stavu veřejného zdraví, bezpečnosti a podmínek života lidí, kteří jsou těmito emisemi či činnostmi a opatřeními ovlivněni. Jedná se tedy o podstatné informace o životním prostředí, a proto je nutné je podřadit pod rozsah zákona o právu na informace o životním prostředí.

[30] Je tedy mylný závěr žalovaného, že požadované informace nejsou informacemi o životním prostředí ve smyslu § 2 písm. a) zákona o právu na informace o životním prostředí. Takový názor není možné podle názoru NSS odůvodnit ani tím, že ty informace, které lze považovat za informace o životním prostředí, podle mínění

žalovaného netvoří hlavní obsah dokumentů; tyto informace jsou totiž z povahy věci jejich nedílnou součástí. Požadované dokumenty tak zpravidla vždy ponesou informace o životním prostředí, ač třeba ve formě právní argumentace. NSS v této souvislosti také připomíná, že informace o právní argumentaci není vyloučena z poskytnutí na základě informačních zákonů.

[31] Na otázku, podle kterého zákona měl žalovaný postupovat, dává odpověď § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož se tento zákon nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu. Takovým zvláštním právním předpisem je i zákon o právu na informace o životním prostředí, neboť (vedle toho, že na něj odkazuje příslušná poznámka pod čarou citovaného ustanovení) upravuje dostatečně komplexně podmínky, za nichž jsou určité informace poskytovány, včetně způsobu a forem jejich zpřístupňování a postupu při vyřizování žádostí o jejich poskytnutí, a to natolik úplně, že obecná právní úprava podmínek poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím se vedle nich nemůže uplatnit. Proto je třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací postupuje podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a kdy podle zákona o právu na informace o životním prostředí (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02, rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2014, čj. 7 As 61/2013-40, č. 3064/2014 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2020, čj. 5 As 231/2018-77, č. 4001/2020 Sb. NSS, bod 29).

[32] K otázce určení rozhodného právního předpisu Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 4. 2007, čj. 9 Ca 270/2004-39, č. 2062/2010 Sb. NSS, uvedl, že „[n]ení povinností žadatele o informace právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se informací na povinném subjektu domáhá. Vzhledem k obecné zásadě správního řízení, podle níž rozhodující je obsah samotného podání účastníka řízení, nikoliv jeho (případně nesprávné) označení, nelze z hlediska postupu povinného subjektu při vyřízení předmětné žádosti považovat za závazný odkaz žalobce na zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, obsažený v označení jeho žádosti. I přes tento odkaz je úkolem žalovaného posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má při jejich poskytnutí, event. odepření jejich zpřístupnění, postupovat. Dospěje-li povinný subjekt (ministerstvo) při takovém posouzení k závěru, že žádané informace nejsou informacemi o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., je namístě, aby žádost posoudil a rozhodl o ní na základě obecné právní úpravy týkající se práva na svobodný přístup k informacím, jež je obsažena v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“.

[33] Z uvedeného je zřejmé, že správní orgány byly povinny postupovat při vyřízení žádosti stěžovatele o informace podle zákona o právu na informace o životním prostředí, neboť stěžovatel žádal o informace, které byly obsahově informacemi o životním prostředí; správní orgány neměly tedy postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Této pochybení se následně dopustil rovněž městský soud. Jestliže je na věc aplikován právní předpis, který na ni nedopadá, jedná se o důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, resp. rozhodnutí krajského či městského soudu, mohlo-li mít takové pochybení za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší pouze takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dovodit, že i přes užití práva, které na věc nedopadá,

by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS). O pochybení, kterého se v nyní projednávané věci dopustily městský soud i správní orgány, však nelze bez dalšího říci, že by nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, resp. že by výsledek řízení byl totožný i v případě, v němž by správní orgány a městský soud postupovaly podle správního právního předpisu. Právní úprava obsažená v zákoně o právu na informace o životním prostředí a zákoně o svobodném přístupu k informacím totiž není totožná. Odlišně upravuje např. pro tuto věc stěžejní důvody pro odmítnutí žádosti.

[34] Nesprávný výběr právního předpisu jako „nosiče“ rozhodné právní normy nelze označit za nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu či rozhodnutí správních orgánů (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, bod 21). Toto pochybení proto nezabavuje NSS povinnosti přezkoumat další námitky stěžovatele.

[35] Přes výše uvedené musí NSS konstatovat, že rozhodnutí žalovaného je z jiných důvodů nepřezkoumatelné.

[36] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že městský soud nedostatečně vypořádal námitku týkající se převažujícího veřejného zájmu na poskytnutí požadovaných informací. Obdobně stěžovatel již v rozkladu proti rozhodnutí žalovaného argumentoval, že žalovaný je povinen zvážit, zda v konkrétním případě je, anebo není dán převažující veřejný zájem na zveřejnění informací. K tomu ministr zahraničních věcí sdělil (bod 29), že žalovaný „*přezkum provedl jednak tím, že žádost posoudil dle zákona č. 106/1999 Sb., a nikoli dle zákona č. 123/1998 Sb., a jednak tím, že uplatnil a řádně odůvodnil použití výjimky stanovené v § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. z důvodu ochrany rozhodovací činnosti soudů*“.

[37] Podle § 3 odst. 1 věty druhé zákona o právu na informace o životním prostředí platí, že žadatel nemusí žádost o poskytnutí informace odůvodnit. Obdobně čl. 3 odst. 1 *in fine* směrnice 2003/4/ES stanoví, že žadatel nemusí prokazovat oprávněný zájem na poskytnutí informace (totéž v bodu 8 odůvodnění směrnice). Toto pravidlo vychází z čl. 4 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy. Z čl. 4 odst. 2 pododst. 2 věty druhé směrnice 2003/4/ES pak vyplývá, že povinný subjekt je vždy povinen zvážit veřejný zájem na poskytnutí požadované informace oproti zájmu na jejím odmítnutí (shodně viz bod 16 odůvodnění směrnice). Uvedený článek nebyl do zákona o právu na informace o životním prostředí výslovně transponován, avšak z důvodové zprávy k zákonu č. 6/2005 Sb., jímž se transponovala směrnice 2003/4/ES do dotyčného zákona, je zřejmé, že povinný subjekt ve smyslu zákona o právu na informace o životním prostředí musí pravidlo vážení veřejného zájmu posuzovat: „*Na konci čl. 4 uvádí směrnice velmi důležité interpretační pravidlo pro aplikaci důvodů pro odmítnutí žádosti uvedené v čl. 4 odst. 1 a 2. Podle tohoto ustanovení mají být tyto důvody vykládány restriktivním způsobem, přičemž se u konkrétního případu bere v úvahu prospěšnost zveřejnění z hlediska veřejného zájmu. V každém konkrétním případě se zvažuje veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Z tohoto důvodu se v návěti odstavce 2 nově zakotvuje možnost, nikoli povinnost odmítnout zpřístupnění informace ve zde uvedených případech.*“ Povinnost vážit zájem veřejnosti je stanovena i v čl. 4 odst. 4 pododst. 2 Aarhuské úmluvy.

[38] Soudní dvůr v rozsudku ze dne 28. 7. 2011 ve věci C-71/10, *Office of Communications*, nastínil vodítka, jakým způsobem má probíhat poměrování různých veřejných zájmů. V bodu 29 vysvětlil, že důraz kladený v čl. 4 odst. 2 pododst. 2 větě druhé směrnice 2003/4/ES na povinnost zvážení proti sobě stojících zájmů „[v] každém konkrétním případě (...) směřuje ke zdůraznění toho, že k tomuto zvážení se musí přistoupit nikoliv obecným opatřením přijatým například vnitrostátním zákonodárcem, ale účinným konkrétním přezkumem každé situace předložené příslušným orgánům v rámci žádosti o přístup k informacím o životním prostředí předložené na základě směrnice 2003/4“. Dále Soudní dvůr konstatoval, že:

„25. (...) je třeba podotknout, že při vážení existujících zájmů může ve prospěch zveřejnění společně hovořit několik různých zájmů.

26. První bod odůvodnění směrnice 2003/4 uvádí různé důvody odůvodňující zveřejnění, mezi nimiž zmiňuje zejména „větší osvětu v otázkách životního prostředí, volnou výměnu názorů, účinnější účast veřejnosti při rozhodování o otázkách životního prostředí a [...] lepší životní prostředí“.

27. Z toho vyplývá, že pojem „zájem, kterému slouží zveřejnění“, nacházející se v čl. 4 odst. 2 druhém pododstavci druhé větě uvedené směrnice, musí být považován za globální pojem zahrnující několik důvodů odůvodňujících zveřejnění informací o životním prostředí.

28. Je třeba dospět k závěru, že cílem uvedeného čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce druhé věty je zvážení dvou globálních pojmů, které umožňuje příslušnému orgánu veřejné správy při tomto zvážení společně zhodnotit důvody pro odmítnutí zveřejnění.

(...)

31. Je třeba ještě zdůraznit, že pokud jednotlivé zájmy, kterým slouží odmítnutí zveřejnění, spadají jako ve věci v původním řízení pod důvody pro odmítnutí uvedené v čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/4, společné zohlednění těchto zájmů v rámci jejich zvážení proti veřejným zájmům, kterým slouží zveřejnění, není takové povahy, aby bylo důvodem pro vložení dodatečné výjimky ve vztahu k těm, které jsou již v tomto ustanovení uvedeny. Pokud by takové zvážení proti veřejným zájmům, kterým slouží zveřejnění, mělo vést k odmítnutí zveřejnění, bylo by třeba připustit, že toto omezení přístupu k požadovaným informacím je přiměřené, a tudíž odůvodněné ve vztahu ke globálnímu zájmu, který společně ztělesňují zájmy, kterým slouží odmítnutí zveřejnění.“

[39] NSS podotýká, že povinnost zvážit veřejný zájem při posuzování žádosti o informace týkající se oblasti životního prostředí je stanovena i v bodu 15 odůvodnění nařízení č. 1367/2006. Tribunál v rozsudku ze dne 7. 3. 2019 ve věci T-716/14, *Tweedale v. EFSA*, vyložil možnost použít judikaturu vztahující se k ustanovením směrnice 2003/4/ES na výklad ustanovení nařízení č. 1367/2006. Oba právní předpisy byly vytvořeny se shodným záměrem a sledují stejný cíl, tedy provést ustanovení Aarhuské úmluvy, proto „je žádoucí zajistit soudržnost při výkladu obou těchto aktů (směrnice 2003/4 a nařízení č. 1367/2006) v rozsahu, v němž provádějí tatáž ustanovení Aarhuské úmluvy. Je rozumné mít za to – ledaže by existovaly výslovné údaje v opačném smyslu – že unijní normotvůrce zamýšlel provést tuto úmluvu v unijním právu jednotně, pokud jde jak o členské státy, tak o unijní orgány“ (bod 97).

[40] Z logiky citovaného textu lze dovodit, že je na místě zohlednit rovněž judikaturu vztahující se k ustanovením nařízení č. 1367/2006 (a též nařízení č. 1049/2001, které je nařízením č. 1367/2006 doplněno a v některých pasážích na něj přímo odkazuje), jež jsou relevantní také pro nyní projednávanou věc, jestliže tato ustanovení mají shodný či alespoň obdobný základ vyplývající z Aarhuské úmluvy a sledují shodný či alespoň obdobný cíl ve smyslu této úmluvy. NSS v této souvislosti podotýká, že judikatura SDEU vykládající nařízení č. 1367/2006 a č. 1049/2001 přitom shledala, že ochrana důvěrnosti prejudiciální

fáze řízení o porušení povinnosti je jedním ze zájmů, k němuž musí povinný subjekt přihlédnout při zvážení zpřístupnění požadované informace pocházející z tohoto řízení (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 11. 2013, ve spojených věcech C-514/11 P a C-605/11 P, *LPN a Finsko v. Komise*, body 63, 65 a 66, ve spojení s rozsudkem Tribunálu ze dne 23. 1. 2017 ve věci T-727/15, *Justice & Environment v. Komise*, bod 43, či rozsudkem Soudního dvora ve spojených věcech C-514/11 P a C-605/11 P, bod 43).

[41] Na základě výše uvedeného lze shrnout, že při posuzování žádosti o informace týkající se oblasti životního prostředí je nutno vážit nejen veřejný zájem na jejich poskytnutí, ale rovněž zájem na ochraně důvěrnosti prejudiciální fáze řízení o porušení povinnosti.

[42] V této souvislosti je sporná otázka povinnosti žadatele o informaci tvrdit okolnosti, z nichž dovozuje, že na poskytnutí informace je dán převažující veřejný zájem. Podle názoru NSS je při zodpovězení této otázky (řešené v judikatuře zdánlivě rozporně) nezbytné rozlišit mezi posouzením (zjednodušeně řečeno) „obecné“ a „konkrétní“ existence veřejného zájmu. Není pochyb o tom, že tím, kdo závazně posuzuje existenci veřejného zájmu, je správní orgán (povinný subjekt, tj. v projednávané věci žalovaný). Tato jeho povinnost plyne již z povahy rozhodování (srov. např. znění výše citovaných právních norem, ale též např. § 2 odst. 4 správního řádu - „*dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem*“). Tedy i v případě, že žadatel v žádosti netvrdí konkrétní důvody existence veřejného zájmu na poskytnutí dané informace (a nic takového ani tvrdit nemusí), je přesto povinností správního orgánu existenci tohoto veřejného zájmu posoudit, přičemž vychází zejména z obsahu žádosti, skutečností obecně známých, popř. známých z úřední činnosti apod. Není-li však v té které věci patrný veřejný zájem na poskytnutí daných informací, pak je jeho povinností žadatele vyzvat ke konkretizaci tohoto veřejného zájmu (srov. např. § 3, § 4 odst. 2, 4 správního řádu).

[43] NSS konstatuje, že v projednávané věci žalovaný nedostal své povinnosti v případě požadovaných informací konkrétně zvážit veřejný zájem na zveřejnění těchto informací proti zájmu na odmítnutí jejich poskytnutí, jak shora rozvedeno. Ministr zahraničních věcí se pak nedostatečně vypořádal s námitkou stěžovatele týkající se nutnosti zohlednit veřejný zájem při posuzování jeho žádosti.

[44] NSS připouští, že je pochopitelné, že se žalovaný ani nemohl řídit návodem vytyčeným v předchozích odstavcích tohoto rozsudku, neboť na posuzovanou žádost nesprávně aplikoval zákon o svobodném přístupu k informacím, a nikoli zákon o právu na informace o životním prostředí. Nicméně to nemůže změnit nic na skutečnosti, že správní orgány zatížily svá rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, a již městský soud měl proto v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí správních orgánů zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Na základě uvedeného tedy nezbylo NSS nic jiného než zrušit rozsudek městského soudu. Vzhledem k závěrům, k nimž NSS v tomto rozsudku dospěl, jsou dány také důvody pro zrušení rozhodnutí správních orgánů, neboť městský soud by nemohl dospět k jinému

závěru než zdejší soud [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. NSS ani městskému soudu pak v tomto stadiu řízení nepřísluší učinit úvahu, zda bylo povinností žalovaného poskytnout informace požadované stěžovatelem, neboť by byly prvními orgány, které by tuto žádost posoudily podle zákona o právu na informace o životním prostředí. Takové posouzení ovšem náleží nejprve správním orgánům. Úkolem soudů ve správním soudnictví je až případný přezkum správních rozhodnutí.

[46] Jelikož NSS dospěl k závěru, že napadená správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, a proto přistoupil k jejich zrušení, nemohl se věcně zabývat dalšími námitkami stěžovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2004, čj. 5 A 157/2002-35, č. 359/2004 Sb. NSS).

[47] Správní orgány jsou v dalším řízení vázány právním názorem vysloveným výše a především posoudí žádost stěžovatele podle zákona o právu na informace o životním prostředí, přičemž pečlivě zváží při použití eurokonformního výkladu, zda jsou splněny některé z podmínek pro odepření poskytnutí informace ve smyslu zákona o právu na informace o životním prostředí a dalších právních norem, jak rozvedeno výše, za současného důkladného zvážení veřejného zájmu, jemuž slouží zveřejnění informací, proti zájmu, jemuž slouží jejich odmítnutí.

[48] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel měl úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti. NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení.

[49] Výše nákladů řízení stěžovatele v řízení před městským soudem sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. Žádné další náklady stěžovateli v řízení před městským soudem nevznikly.

[50] V řízení o kasační stížnosti byl žalobce zastoupen advokátem. Zástupce stěžovatele v řízení učinil dva úkony právní služby – převzetí zastoupení a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za dva úkony právní služby advokátovi náleží mimosmluvní odměna ve výši 6 200 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 6 800 Kč. K tomu je třeba připočíst výši soudního poplatku za kasační stížnost 5 000 Kč. Celkové náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti tedy činí 11 800 Kč.

[51] Žalovaný je proto povinen stěžovateli k rukám jeho zástupce uhradit náhradu nákladů soudního řízení ve výši 14 800 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. října 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu