



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce: **Česká asociace satelitních operátorů, z. s., IČO: 05273323**
se sídlem Štěpánská 1742/27, 110 00 Praha 1
zastoupený advokátem Mgr. Danielem Čekalem
sídlím Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
se sídlem Na Františku 32, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministryně průmyslu a obchodu ze dne 20. 7. 2018., č. j. X, X,

takto:

- I. Rozhodnutí ministryně průmyslu a obchodu ze dne 20. 7. 2018, č. j. X, X, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, Mgr. Daniela Čekala, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu, žalobou napadená rozhodnutí správních orgánů

1. Žalobce se žalobou ze dne 26. 9. 2018 domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž ministryně průmyslu a obchodu (dále též „žalovaný“ nebo „**ministryně**“) zamítla rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „**ministerstvo**“ nebo „**prvostupňový správní orgán**“) ze dne 15. 5. 2018, č. j. X, X, kterým podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění rozhodném (dále jen „**informační zákon**“), byla odmítnuta žádost o poskytnutí informací, X, č. j. X (dále jen „**žádost**“), neboť poskytnutí požadovaných informací upravuje zvláštní zákon, resp. přímo použitelný předpis Evropské unie.
2. Soud ze správního spisu zjistil, že žalobce žádostí ze dne 2. 2. 2018, resp. opakovanou žádostí ze dne 20. 4. 2018 požadoval poskytnutí následujících informací: 1) informaci, zda Česká republika odpověděla a zaslal svou odpověď Evropské komisi na dotazy či žádosti Evropské komise související s prenotifikačním řízením, které probíhá u Evropské komise související s přechodem zemského digitálního televizního vysílání na standard DVB-T2 (dále jen „**Dotazy**“), a to od 1. 7. 2017 (dále jen „**odrážka 1**“); 2) veškeré tyto odpovědi České republiky na Dotazy, a to od 1. 7. 2017 (dále jen „**odrážka 2**“).
3. Ministerstvo žádost ve vztahu k odrážce 2 odmítlo podle § 15 odst. 1 informačního zákona ve spojení s § 2 odst. 3 informačního zákona, neboť poskytnutí požadovaných informací upravuje zvláštní zákon, resp. přímo použitelný předpis Evropské unie.
4. Ministerstvo v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí konstatovalo, že: „*Ministerstvo poskytuje žadatelce požadovanou informaci, podle § 4 zákona o svobodném přístupu k informacím v souladu s § 4a odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, X, X, sdělením, že ministerstvo předalo odpovědi na upřesňující otázky ve věci prenotifikace dne 27. prosince 2017 Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže s žádostí o předání oficiální cestou Evropské komisi.*“ Ve vztahu k odrážce 2 pak uvedlo: „*Jak vyplývá z poskytnuté informace, ministerstvo - nikoliv však Česká republika - předalo odpovědi v předmětné záležitosti v prosinci 2017 Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Jedná se o dokument vytvořený ministerstvem, který orgán definovaný v nařízení obdržel, tj. má dokument v držení.*“
5. Ministerstvo dále uvedlo, že disponuje informací, že dokumenty, k nimž žalobce požaduje přístup, jsou součástí spisu v probíhajícím vyšetřování státní podpory podle čl. 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „**SFEU**“), v němž dosud Evropská komise nepřijala konečné rozhodnutí. Dodalo, že v postupech týkajících se státní podpory Evropská komise využívá podkladů poskytnutých dotčeným členským státem, které obvykle obsahují citlivé údaje včetně informací souvisejících s hospodářskou činností podniků. Zveřejnění těchto informací by mohlo ohrozit průběh vyšetřování. Konstatovalo, že procesní postupy pro státní podporu obsahují zvláštní pravidla týkající se nakládání s informacemi získanými v takových řízeních a umožnění přístupu veřejnosti k nim na základě nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen

„nařízení“) by v zásadě ohrozilo rovnováhu, kterou si zákonodárce Evropské unie přál zajistit v řízeních o státní podpoře, mezi povinností členských států sdělovat potenciálně citlivé informace a zárukou zvýšené ochrany v souladu s procesními předpisy o státní podpoře.

6. Ministerstvo dále uvedlo, že ve vztahu k odrážce 2 žádosti je naplněn čl. 2 odst. 3 nařízení, tedy že se jedná o informace (dokumenty), na které se toto nařízení plně vztahuje; postup při vyřizování žádostí o takové informace upravuje čl. 5 a násl. nařízení. Ministerstvo uvedlo, že v souladu s čl. 5 nařízení žádost postoupilo Evropské komisi, a to prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Závěrem shrnulo, že omezilo žalobce v přístupu k informacím požadovaným v odrážce první žádosti, neboť ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona poskytnutí požadovaných informací upravuje přímo použitelný předpis Evropské unie.
7. Žalobce se proti prvostupňovému rozhodnutí bránil rozkladem, v němž zejména namítal, že ministerstvo mělo povinnost rozhodnout o zbývajících částech žádosti, resp. o odrážce 2 žádosti, neboť na tuto část žádosti se nevztahuje možnost postoupení podle čl. 5 nařízení; tato část žádosti se totiž týká přístupu k informacím, které se vztahují výlučně k dokumentům vytvořeným ministerstvem. Navrhl proto, aby ministryně prvostupňové rozhodnutí zrušila a žádost kladně vyřídila ve vztahu k odrážce 2.
8. Ministryně rozklad zamítla žalobou napadeným rozhodnutím. Nejprve shrnula dosavadní průběh řízení a poukázala na § 2 odst. 3 informačního zákona a na čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 2, čl. 4 odst. 3 a čl. 5 nařízení. Poté uvedla, že z dopisu Evropské komise ze dne 16. 4. 2018 adresovaného žalobci vyplývá rozdílný přístup jednak k dokumentům pocházejícím od orgánů Evropské unie a jednak k dokumentům předaným Evropské komisi Českou republikou. Evropská komise má proto pravomoc rozhodnout jen o té části žádosti žalobce, která se týká dokumentů pocházejících od Evropské komise, a to na základě nařízení. O druhé části dokumentů musí rozhodnout sama Česká republika, a to na základě informačního zákona ve vazbě na nařízení; přičemž těmito dokumenty jsou informace požadované v odrážce 2 žádosti.
9. Ministryně uvedla, že není pochyb o tom, že nařízení je součástí českého právního řádu. Vzhledem k obecné závaznosti nařízení, přímé použitelnosti nařízení a tomu, že nařízení obsahuje komplexní úpravu poskytování informací, jej lze považovat za zvláštní zákon ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona. Dospěla tak k závěru, že odmítnutí žádosti podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 3 informačního zákona je souladné se zákonem. Uvedla dále, že dokumenty, k nimž žalobce vyžaduje přístup, jsou součástí spisu v probíhajícím vyšetřování státní podpory podle čl. 107 a 108 SFEU, v němž dosud Evropská komise nepřijala konečné rozhodnutí. Je proto zcela na místě aplikace výjimek umožňujících odepřít přístup k požadovaným dokumentům obsažených v čl. 4 odst. 2 a odst. 3 nařízení. Dodala, že tento postup je v souladu s vyjádřením Evropské komise v dopise ze dne 16. 4. 2018.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

10. Žalobce uvedl, že je mu zřejmé, na základě čeho ministerstvo nevydalo informace požadované pod odrážkou 1 žádosti. Namítal však, že nařízení nelze aplikovat na informace požadované pod odrážkou 2 žádosti. Tyto informace mělo ministerstvo žalobci poskytnout.

11. Žalobce namítal, že ministerstvo nesprávně posoudilo otázku aplikace nařízení. Zdůraznil, že v čl. 1 písm. a) nařízení je uvedeno, že účelem tohoto nařízení je vymezit zásady, podmínky a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu pro výkon práva na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen „orgány“) uvedeného v čl. 255 Smlouvy o ES tak, aby se zajistil co nejširší přístup k dokumentům. Z čl. 2 odst. 3 nařízení pak vyplývá, že žádosti o poskytnutí informací je možné adresovat orgánu jednak ohledně těch dokumentů, které orgán vytvořil, jednak ohledně dokumentů, které obdržel a které má v držení. Dovodil, že toto ustanovení tak dává žadateli možnost vybrat si, zda bude o informace žádat přímo orgán podle nařízení, nebo bude žádat o informace podle informačního zákona. Dále poukázal na čl. 4 odst. 2, čl. 4 odst. 3 a čl. 5 nařízení. Konstatoval, že nařízení se přímo vztahuje pouze na orgány vyjmenované v čl. 1 nařízení. Přičemž zvláštní úprava týkající se členských států je upravena pouze v čl. 5 nařízení, v němž je stanoven zvláštní postup pouze pro dokumenty vytvořené orgánem vyjmenovaným v čl. 1 nařízení. Uvedl, že odůvodnění ministerstva týkající se odmítnutí žádosti se tak nezakládá na zákonném podkladu. Nařízení se totiž přímo použije pouze na taxativně vyjmenované orgány uvedené v čl. 1 nařízení. Žalobce měl za to, že ve vztahu k informacím požadovaným pod bodem 2) žádosti, tudíž nařízení nemůže být zvláštním zákonem ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona, neboť to se na dané informace vytvořené členským státem neuplatní.
12. Dodal, že Evropská komise v dopise ze dne 16. 4. 2018 zcela jednoznačně uvedla, že možnost postoupení žádosti o poskytnutí informace podle čl. 5 nařízení na Evropskou komisi se věcně vztahuje výlučně na dokumenty, které pocházejí od orgánu Evropské unie, tedy nikoliv na dokumenty pocházející z členského státu. Konstatoval, že Evropská komise v dopise dále uvedla, že čl. 5 nařízení stanoví mechanismus koordinace mezi orgány Evropské unie a členskými státy v případech, kdy členský stát obdrží žádost o přístup k dokumentům, které má v držení a které pochází od orgánu Evropské unie, a že z judikatury Tribunálu Evropské unie jednoznačně vyplývá, že čl. 5 nařízení neumožňuje postoupení žádosti týkající se dokumentů pocházejících z členského státu. Dovodil, že ministerstvo tak bylo povinné o věci rozhodnout pouze na základě informačního zákona s tím, že informační zákon poskytnutí informací nevylučuje a ani neumožňuje požadované informace neposkytnout.
13. Uvedl, že ministerstvo má tedy povinnost o zbývajících částech žádosti, tj. o bodu 2) žádosti, rozhodnout, resp. není oprávněno ji odmítnout s odkazem na § 2 odst. 3 informačního zákona a čl. 5 nařízení, jelikož se na tuto část žádosti nevztahují. Tato část žádosti se týká přístupu k informacím, které se vztahují výlučně k dokumentům vytvořeným ministerstvem. Shrnul, že z čl. 2 odst. 3 nařízení vyplývá, že žalobce se mohl se svou žádostí obrátit přímo na orgán Evropské unie, nikoliv, že ministerstvo nemůže tyto informace poskytnout, když postupování žádostí upravuje výlučně čl. 5 nařízení. Žalobce tak měl na výběr, jestli se se svou žádostí obrátí na orgán Evropské unie nebo na povinný subjekt v České republice, tedy na ministerstvo.
14. Žalobce navrhl, aby soud zrušil prvostupňové rozhodnutí.
15. Žalobce v replice ze dne 21. 12. 2018 setrval na svých tvrzeních uvedených v žalobě. Žalobce současně upravil návrh výroku rozsudku, a to tak, že navrhl, aby soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí, a dále aby soud uložil žalovanému poskytnout informace požadované v žádosti.

16. Žalovaný ve vyjádření ze dne 15. 1. 2019 konstatoval, že žalobce nerozlišuje mezi aplikovatelností nařízení na dokumenty pocházející od členských států a pravomocí orgánů Evropské unie rozhodnout o přístupu k těmto dokumentům. Uvedl, že podle čl. 2 odst. 3 nařízení se toto nařízení vztahuje na všechny dokumenty, které má orgán Evropské unie v držení. Z citovaného ustanovení podle žalovaného vyplývá aplikovatelnost nařízení rovněž na dokumenty vytvořené členským státem, pokud je má v držení i orgán Evropské unie. Žalovaný nerozporoval, že pokud má orgán Evropské unie v držení dokument pocházející od členského státu, nemá pravomoc rozhodnout o přístupu k takovému dokumentu, neboť tato pravomoc náleží výhradně členskému státu. To však nic nemění na skutečnosti, že členský stát může o přístupu k dokumentu rozhodnout za současné aplikace nařízení. Konstatoval, že z dopisu Evropské komise ze dne 16. 4. 2018 nevyplývá nemožnost aplikace nařízení jakožto zvláštního zákona ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona, nýbrž nemožnost Evropské komise posuzovat žádosti o poskytnutí dokumentů pocházejících od členských států. Trval na tom, že v projednávané věci byl správně aplikován § 2 odst. 3 informačního zákona.
17. Poukázal rovněž na to, že z citovaného dopisu Evropské komise je zřejmé, že Evropská komise aplikovala výjimky umožňující odepřít přístup k požadovaným dokumentům obsažené v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení za účelem řádného vyšetřování státní podpory a neohrožení rozhodovacího procesu Evropské komise. Podle žalovaného je pak nutné dodržet tento účel též u dokumentů pocházejících od členského státu, neboť jsou součástí spisu v probíhajícím vyšetřování státní podpory podle čl. 107 a 108 SFEU. Pokud by žalovaný požadované informace poskytl, probíhající vyšetřování státní podpory by sám mohl zmařit.
18. Žalovaný shrnul, že v souladu s čl. 2 odst. 3 nařízení je nařízení aplikovatelné též na dokumenty, které orgán Evropské unie obdržel od členského státu a o jejichž zpřístupnění nemůže orgán Evropské unie rozhodnout. Žalovaný i prvostupňový správní orgán proto správně aplikovaly § 2 odst. 3 informačního zákona a odepření přístupu k požadovaným dokumentům odůvodnily aplikací výjimek uvedených v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení.
19. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.
20. Podáním ze dne 17. 1. 2019 žalobce doplnil svou repliku a doložil relevantní judikaturu. Zopakoval, že působnost nařízení je vymezena výlučně pro dokumenty Evropského parlamentu, rady EU a Evropské komise; výjimky z povinnosti poskytnout informace dle čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení se pak týkají pouze vymezených orgánů Evropské unie, a nikoliv České republiky nebo jejích orgánů. Poukázal pak zejména na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2017, č. j. 3 A 79/2015-45, jehož závěry považoval za aplikovatelné i na nyní projednávanou věc. Žalobce shrnul, že požadoval po ministerstvu pouze dokumenty, které jednoznačně drží ministerstvo a které ministerstvo i vytvořilo. Poskytnutí této informace se tedy řídí výlučně informačním zákonem, protože nařízení není v tomto ohledu aplikovatelné. Dodal, že ministerstvo není oprávněno odmítat žádosti o poskytnutí informací odkazem na právní předpis, který není aplikovatelný. Žalobce závěrem uvedl, že je přesvědčen, že i kdyby se v daném případě čistě teoreticky mělo aplikovat nařízení, ministerstvo bylo povinno žalobci poskytnout předmětnou informaci, neboť zde existuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

III.

Posouzení žaloby

21. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť žalobce i žalovaný s tímto postupem souhlasili.
22. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.).
23. Žaloba je důvodná.
24. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
25. Podle § 2 odst. 3 informačního zákona *„[z]ákon se nevztahuje na poskytování informací o údajích vedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.“*
26. Podle čl. 1 nařízení *„[ú]čelem tohoto nařízení je a) vymezit zásady, podmínky a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu pro výkon práva na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen "orgány") uvedeného v článku 255 Smlouvy o ES tak, aby se zajistil co nejširší přístup k dokumentům, b) vytvořit pravidla zajišťující co nejsnadnější výkon tohoto práva a c) podporovat řádnou správní praxi při přístupu k dokumentům.“*
27. Podle čl. 2 odst. 1 nařízení *„[v]šichni občané Unie a všechny fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, mají právo na přístup k dokumentům orgánů, s výhradou zásad, podmínek a omezení vymezených v tomto nařízení.“*
28. Podle čl. 2 odst. 3 nařízení *„[t]oto nařízení se vztahuje na všechny dokumenty, které má orgán v držení, to znamená na dokumenty, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti Evropské unie.“*
29. Podle čl. 4 odst. 2 nařízení *„[n]eexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odeprou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany - obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví, - soudního řízení a právního poradenství, - cílů inspekce, vyšetřování a auditu.“*
30. Podle čl. 4 odst. 3 nařízení *„[p]řístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění. Přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, se odepře i po přijetí rozhodnutí, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.“*
31. Podle čl. 5 nařízení *„[p]okud členský stát obdrží žádost o dokument v jeho držení, který pochází od orgánu, konzultuje daný orgán, aby přijal rozhodnutí, které neohrozí dosažení cílů tohoto nařízení, není-li zřejmé, zda dokument má nebo nemá být zveřejněn. Členský stát může místo toho orgánu žádost postoupit.“*
32. Soud předně uvádí, že takřka shodným případem (a to jak po skutkové, tak právní stránce) se městský soud zabýval již v řízení vedeném pod sp. zn. 5 A 205/2018. V tomto řízení

pátý senát rozhodnul způsobem, od něhož se zdejší osmý senát nemá důvod odchýlit, a proto vyšel z jeho závěrů formulovaných v rozsudku ze dne 7. 12. 2020, č. j. 5 A 205/2018-47.

33. Rozhodnou otázkou vztahu nařízení a informačního zákona se Městský soud v Praze již zabýval, a to zejména v rozsudku ze dne 27. 2. 2017, čj. 3 A 79/2015-45. V uvedeném rozsudku Městský soud v Praze konstatoval, že nařízení je prováděcím předpisem k čl. 15 odst. 3 SFEU. Nařízení, stejně jako informační zákon, vychází z principu maximální vstřícnosti vůči žadatelům o informace a ze snahy o zajištění co nejširšího přístupu k informacím [srov. bod 4 preambule, čl. 1 písm. a) a čl. 2 odst. 1 a 2 nařízení], pokud nejsou naplněny podmínky výluk z poskytování informací.
34. Městský soud v Praze v citovaném rozsudku vyložil, že podle čl. 1 písm. a) nařízení je působnost tohoto předpisu vymezena pro dokumenty Evropského parlamentu, Rady a Komise, pro něž nařízení zavádí legislativní zkratku orgány. Jestliže tedy nařízení v dalších ustanoveních hovoří o orgánech, jedná se výlučně o uvedené orgány Evropské unie, nikoli o členské státy, resp. jejich orgány. To vyplývá i ze skutečnosti, že nařízení ukládá určité povinnosti přímo členským státům, tedy rozlišuje mezi režimem poskytování informací ze strany orgánů Evropské unie a orgánů členského státu (srov. čl. 5 nařízení).
35. Nařízení v čl. 2 odst. 1 a 2 stanovuje základní pravidlo, že se zpravidla poskytují veškeré informace, pokud nejsou splněny podmínky některé z výluk stanovených dále v nařízení. Přitom ve smyslu čl. 2 odst. 3 nařízení se jedná o všechny informace, které má orgán Evropské unie v držení. Nehledě na skutečnost, zda je tvůrcem informací orgán Evropské unie nebo třetí osoba (členský stát), sdílí všechny tyto informace stejný režim poskytování. Pokud je tvůrcem informace členský stát, může požádat orgán Evropské unie o nezveřejňování této informace s výhradou souhlasu (čl. 4 odst. 5 nařízení). Vyložená ustanovení se přitom týkají výlučně situace, kdy žadatel požaduje poskytnutí informací po orgánu Evropské unie, a to z prostého důvodu, že nařízení ve všech citovaných ustanoveních využívá zavedené legislativní zkratky („orgány“), která zahrnuje pouze Evropský parlament, Radu a Komisi.
36. Městský soud v Praze poté uvedené závěry shrnul tak, že informace v držení orgánu Evropské unie lze členit na 1) informace vytvořené orgánem Evropské unie, s tím, že poskytování těchto informací se řídí čl. 2 odst. 1 a 2 nařízení, pokud není aplikována některá z výjimek nařízení, a 2) informace vytvořené členským státem, s tím, že poskytování těchto informací se řídí čl. 2 odst. 1 a 2 nařízení, pokud není aplikována některá z výjimek nařízení, přičemž členský stát může dle čl. 4 odst. 5 nařízení požádat orgán Evropské unie, aby informace, jejichž je tvůrcem, nebyly zveřejňovány bez jeho souhlasu.
37. Městský soud v Praze následně v citovaném rozsudku konstatoval, že v případě, kdy se žadatel o poskytnutí informací obrátí na členský stát, resp. jeho orgán, je dán zcela odlišný režim poskytování informací. Nařízení pro takový případ v čl. 5 upravuje toliko režim přístupu k informacím v držení členského státu, jejichž tvůrcem je orgán Evropské unie. Naproti tomu nařízení žádným způsobem neupravuje přístup k informacím v držení členského státu, jejichž tvůrcem je samotný členský stát. V případě, na který nařízení nedopadá, se tak nutně musí uplatnit národní legislativa poskytování informací.
38. Ačkoli režim poskytování informací na základě kritérií: (i) kdo informaci vytvořil a (ii) na koho se žadatel o poskytnutí informace obrátil, je zjevný ze samotné dikce nařízení, patrný

je i účel takové úpravy. Nařízení se vztahuje především na poskytování informací ze strany orgánů Evropské unie a poskytování informací, jejichž tvůrci jsou orgány Evropské unie [čl. 15 SFEU ve spojení s čl. 1 písm. a) nařízení]. Podle bodu 15 preambule nařízení přitom není účelem předpisu zasahovat do národních předpisů na přístup k informacím. V bodě 15 preambule deklarovaná zásada loajální spolupráce se pak vztahuje zejména na informace, které vytvořily orgány Evropské unie a jež jsou v držení členských států. Naopak s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality, které se vztahují na veškerá jednání Evropské unie, není zřejmé, proč by se nařízení mělo vztahovat i na informace vytvořené členským státem v jeho držení.

39. Městský soud v Praze v citovaném rozsudku poukázal rovněž na to, že i samotný název nařízení napovídá tomu, že předmětem regulace nejsou informace vytvořené členskými státy, které jsou v jejich držení. Považoval za opodstatněné, že nařízení má ve vztahu k informacím držným orgány Evropské unie širší věcnou působnost. V případě omezení nařízení toliko na poskytování informací, které vytvořily orgány Evropské unie a jež jsou v jejich držení, by nastala absurdní situace, že by orgány Evropské unie nemohly poskytovat informace od členských států. Vyloučeno je rovněž řešení, aby orgány Evropské unie poskytovaly tyto informace v režimu národní legislativy k poskytování informací. Městský soud v Praze přitom odmítl výklad, podle kterého je možné informace zaslané orgánu Evropské unie, které vytvořil členský stát, jenž byl o jejich poskytnutí požádán, poskytovat pouze v rámci nařízení. Poukázal na vymezení působnosti nařízení a uvedl, že takový výklad by vedl k nepřijatelnému závěru, že informace vytvořené členským státem by podléhaly národní legislativě, nebo nařízení pouze s ohledem na skutečnost, zda již (ne)byly orgánu Evropské unie odeslány.
40. Městský soud v Praze dále vzal v potaz, že čl. 5 nařízení sice stanovuje základní postup pro členské státy v případě, kdy mají vydat informace vytvořené orgány Evropské unie, procesní ustanovení nařízení se ale vztahují toliko na orgány Evropské unie (srov. dikci čl. 6 až čl. 12 nařízení, které se vztahují výlučně na orgány, tj. orgány Evropské unie). Pokud se tedy členský stát ve smyslu čl. 5 nařízení nerozhodne postoupit žádost příslušnému orgánu Evropské unie, musí aplikovat čl. 5 nařízení včetně dalších hmotněprávních ustanovení v řízení vedeném podle národních procesních předpisů.
41. Uvedené závěry soud shrnul tak, že informace v držení členského státu lze členit na 1) informace vytvořené členským státem, přičemž poskytování těchto informací členským státem nařízení neupravuje a poskytování těchto informací probíhá zcela v rámci národní legislativy, a 2) informace vytvořené orgánem Evropské unie, přičemž poskytování těchto informací se z hmotněprávního hlediska řídí čl. 5 nařízení a případně dalšími relevantními ustanoveními nařízení a poskytování těchto informací se z procesněprávního hlediska řídí národní legislativou. Závěrem Městský soud v Praze konstatoval, že unijní právo má bezpochyby aplikační přednost před právem vnitrostátním, nařízení se však nevztahuje na poskytování informací členskými státy, které členské státy samy vytvořily.
42. V nyní projednávané věci žalobce požadoval poskytnout 1) Dotazy; 2) veškeré odpovědi a reakce České republiky na Dotazy. Ministerstvo celou žádost žalobce odmítlo podle § 15 odst. 1 informačního zákona ve spojení s § 2 odst. 3 informačního zákona, neboť poskytnutí požadovaných informací upravuje zvláštní zákon, resp. přímo použitelný předpis Evropské unie. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je pak zřejmé, že tímto předpisem je míněno nařízení. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad,

ve kterém navrhl, aby ministryně rozhodnutí zrušila a žádost kladně vyřídila v rozsahu odrážky 2 žádosti. Ministryně rozklad zamítla žalobou napadeným rozhodnutím.

43. Mezi účastníky tudíž nebylo sporné, že ministerstvo bylo oprávněno odmítnout poskytnutí informací požadovaných žalobcem pod odrážkou 1 žádosti, resp. ohledně těchto informací postupovat podle čl. 5 nařízení. Mezi účastníky však bylo sporné, zda ministerstvo postupovalo v souladu se zákonem, pokud odmítlo žádost jako celek, tedy pokud odmítlo poskytnout rovněž informace požadované žalobcem pod odrážkou 2 žádosti. Žalobce namítal, že na tyto informace se § 2 odst. 3 informačního zákona a čl. 5 nařízení nevztahují; tato část žádosti se totiž týká přístupu k informacím, které se vztahují výlučně k dokumentům vytvořeným ministerstvem.
44. S ohledem na shora uvedené podrobné posouzení vztahu nařízení a informačního zákona, městský soud konstatuje, že informace požadované žalobcem pod odrážkou 2 žádosti nelze považovat za informace vytvořené orgánem Evropské unie. Poskytování takových informací členským státem, tj. Českou republikou, nařízení neupravuje; poskytování takových informací probíhá zcela v rámci národní legislativy. Pokud tedy žalobce požadoval poskytnutí jednak informací vytvořených Evropskou komisí, jednak informací vytvořených ministerstvem, měly správní orgány ve vztahu k informacím vytvořeným orgánem Evropské unie aplikovat čl. 5 nařízení ve spojení s procesními ustanoveními informačního zákona; ve vztahu k tuzemským informacím však měly aplikovat výlučně informační zákon. Správní orgány tudíž postupovaly nesprávně, pokud žádost odmítly jako celek s odkazem na § 15 odst. 1 a § 2 odst. 3 informačního zákona. V případě informací požadovaných pod odrážkou 2 žádosti totiž byly povinny postupovat podle informačního zákona.
45. Jelikož soud shledal, že nebyly splněny předpoklady pro použití § 2 odst. 3 informačního zákona, resp. že ve vztahu k poskytování informací, jejichž tvůrcem je Česká republika, jsou napadená rozhodnutí nezákonná, zbývá posoudit, zda existoval důvod neposkytnutí informací na základě informačního zákona. Podle § 16 odst. 4 informačního zákona totiž *„[p]ři soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“*
46. Soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 71/2018-31, ve kterém se v bodě [29] odůvodnění konstatuje, že *„[o]becně platí, že je-li splněna hypotéza § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím, je soud povinen rozhodnutí odvolacího správního orgánu i prvostupňového správního orgánu zrušit a nařídít prvostupňovému správnímu orgánu poskytnout požadované informace. Judikatura však připouští situace, kdy na tomto postupu nelze striktně trvat. Typickým příkladem je nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. Již v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73, se zdejší soud přiklonil k názoru, že lze rozhodnutí správních orgánů zrušit a nařídít poskytnutí požadovaných informací jen tehdy, jestliže je správní rozhodnutí přezkoumatelné. Na tomto závěru setrval v rozsudku ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65. Podmínkou pro tento postup však je, že jej krajský soud řádně zdůvodní. Tyto závěry aproboval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, kde uvedl: „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 nařídít požadované informace poskytnout. Krajský soud však na svoji nalézací pravomoc rezignoval a omezil se v rozporu se zákonem pouze na uplatnění pravomoci kasační, a to aniž by v odůvodnění svého rozsudku vysvětlil, proč část své zákonem stanovené pravomoci neuplatnil. Tím zatížil řízení před soudem vadou, která měla vliv na zákonnost jeho rozsudku.“

47. Základním předpokladem pro tzv. informační příkaz soudu adresovaný povinnému subjektu, který je pro žalobce rovněž exekucním titulem, je tedy to, že napadené rozhodnutí není zatíženo vadou řízení spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud následně tento závěr v rozsudku ze dne 17. 4. 2020, č. j. 5 As 170/2019-30, analogicky vztáhnul i na případ vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., která je založena na tom, že skutkový stav, který správní orgán vzal za základ svého rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění. Nelze totiž akceptovat, aby správní soud nařídil povinnost poskytnout požadované informace, aniž by byl řádně zjištěn skutkový stav věci, který garantuje opravdu reálnou možnost splnění této povinnosti ze strany povinného subjektu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 4. 2020, č. j. 5 As 170/2019-30, dále uvedl, že „[p]ři přezkoumání rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. sice obecně platí, že správní soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), což je odrazem kasačního systému správního soudnictví. Ten je ovšem významně prolomen zavedením apelačního prvku právě v případě § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní soud tak nemá podle tohoto ustanovení postavení pouze přezkumného soudu, ale rovněž soudu nalézacího; tzn., že poté, co v rámci svého přezkumu zjistí nezákonnost napadeného rozhodnutí, má povinnost zkoumat existenci případných důvodů pro neposkytnutí informace a při zjištění, že neexistují, má nařídít povinnému subjektu požadované informace poskytnout. Jinými slovy, neobstojí-li důvod, pro který nebyla požadovaná informace poskytnuta, správní soud v souladu se zákonem i s relevantní judikaturou (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 – 86, č. 2128/2010 Sb. NSS) zváží, zda v daném případě prima facie není dán některý z dalších dosud neaplikovaných důvodů pro odmítnutí žádosti, a pokud tomu tak není, nařídí poskytnutí požadované informace. Naopak, v případě, že správní soud zjistí, že v mezidobí již požadované informace poskytnuty byly, nemá smysl jejich poskytnutí nařizovat znovu.“
48. V nyní projednávané věci správní orgány žádost žalobce odmítly podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 3 informačního zákona, neboť se podle jejich názoru jednalo o informace, na jejichž poskytování se citovaný zákon nevztahuje. Správní orgány měly za to, že poskytování požadovaných informací upravuje zvláštní zákon, resp. nařízení. Tudíž se vůbec nezabývaly tím, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti, jak jsou vymezeny v § 7 až § 11 informačního zákona. Správní orgány se toliko velmi obecně zabývaly výjimkami z poskytování informací podle nařízení. Ministryně v žalobou napadeném rozhodnutí stručně uvedla, že dokumenty, k nimž žalobce požadoval přístup, jsou součástí spisu v probíhající vyšetřování státní podpory podle čl. 107 a 108 SFEU, v němž dosud Evropská komise nepřijala konečné rozhodnutí. Dodala, že Evropská komise při postupech týkajících se veřejné podpory vychází z podkladů poskytnutých dotčeným členským státem, které mohou obsahovat citlivé údaje včetně informací souvisejících s hospodářskou činností podniků, přičemž zveřejnění těchto informací by mohlo ohrozit řádný průběh vyšetřování státní podpory. Dospěla proto k závěru, že aplikace výjimek umožňujících odepřít přístup k požadovaným dokumentům obsaženým v čl. 4 odst. 2 a 3

nařízení je zcela na místě. Ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí sice uvedlo, že v rámci svého správního uvážení provedlo test veřejného zájmu (prověření splnění materiální podmínky odmítnutí poskytnutí požadovaných informací ve smyslu § 12 informačního zákona ve spojení s čl. 17 Listiny základních práv a svobod), a že zkoumalo, zda zásah do právní sféry jedince lze současně považovat za zásah do ústavně zaručených práv a svobod. Dále však vycházelo rovněž z nařízení, přičemž poukazovalo na to, že dokumenty, k nimž žalobce požadoval přístup, jsou součástí spisu v probíhajícím vyšetřování státní podpory podle čl. 107 a 108 SFEU, v němž dosud Evropská komise nepřijala konečné rozhodnutí. Uvedlo taktéž, že procesní postupy pro státní podporu obsahují zvláštní pravidla týkající se s nakládání s informacemi získanými v rámci takových řízení.

49. V projednávané věci tak nebylo vůbec posuzováno, zda existují důvody pro omezení přístupu k informacím podle informačního zákona, resp. tj. zda existuje legitimní důvod na neposkytnutí požadované informace a neposkytnutí je tomuto legitimnímu důvodu přiměřené. Soud konstatuje, že k omezení práva na informace musí existovat zájem natolik významný, že převáží nad právem dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí sice ministerstvo uvedlo, že provedlo test proporcionality; soud však toto konstatování považuje za pouhou formální deklaraci. Jelikož ministerstvo toliko stroze vypočetlo kritéria tohoto testu a poukázalo na dosavadní judikaturu, svou úvahu v této věci však vůbec nekonkretizovalo a neodůvodnilo. Takové konstatování ministerstvem nesplňuje ani minimální standardy řádného odůvodnění správních rozhodnutí. Soud shrnuje, že v žalobou napadeném rozhodnutí, jakož i v prvostupňovém rozhodnutí tak zcela chybí příslušná úvaha správních orgánů; žalobou napadené rozhodnutí je v tomto směru zcela nepřezkoumatelné. Současně však soud konstatuje, že z napadených rozhodnutí vyplývá, že správní orgány byly zřejmě přesvědčeny o tom, že důvody k neposkytnutí informací existují; správní orgány takové důvody nastínily s ohledem na výjimky stanovené v nařízení. Podrobněji se jimi však nezabývaly, neboť se domnívaly, že žádost mohou odmítnout v souladu s § 2 odst. 3 informačního zákona. Soud dodává, že vzhledem ke způsobu, jakým byla žádost vyřízena, správní spis vůbec neobsahuje požadované informace. Rovněž tak neobsahuje ani bližší údaje ohledně správními orgány uváděného probíhajícího vyšetřování státní podpory podle čl. 107 a 108 SFEU.
50. Vzhledem k výše uvedenému soud nemohl přistoupit k aplikaci § 16 odst. 4 věta druhá informačního zákona, jak žalobce navrhoval, neboť 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 věta druhá informačního zákona. Soud přitom požadované informace nemá vůbec k dispozici; nemá tak ani jistotu, že (všechny) požadované informace existují, a pokud ano, nemá možnost zkoumat, zda existují případné důvody pro jejich neposkytnutí. V nyní projednávané věci by tudíž soud postupem podle § 16 odst. 4 informačního zákona, tj. nařízením správnímu orgánu poskytnutí požadované informace, zcela nahrazoval úvahu správních orgánů, respektive rozhodoval o otázce, která dosud vůbec nebyla správními orgány posouzena, což mu nepřísluší.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

51. S ohledem na výše uvedené soud konstatuje, že napadená rozhodnutí jsou dílem nezákonná, neboť bylo nesprávně posouzeno neposkytnutí informací ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona, a dílem nepřezkoumatelná. Soud tedy podle § 78 odst. 1 zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nezákonnost, jakož i pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán dle § 78 odst. 5 s. ř. s.
52. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení, které jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč a náklady právního zastoupení za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, replika), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 3 x 3 100 Kč, tři paušální částky ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 3 x 300 Kč, a DPH. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí 15 342 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám zástupce žalobce, advokáta Mgr. Daniela Čekala.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31. srpna 2021

Shodu s prvopisem potvrzuje XX

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu