



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **GEODETICKÉ SDRUŽENÍ s.r.o.**, IČO: 616 82 764
sídlem Pod Anenskou 245, 261 01 Příbram IV
zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Kokešem
sídlem náměstí T. G. Masaryka 153, 261 01 Příbram I

proti

žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, IČO: 013 12 774
sídlem Husinecká 1024/11a, 130 00 Praha 3 - Žižkov

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. SPU 085130/2021 z 10. 3. 2021

takto:

- I. Rozhodnutí Státního pozemkového úřadu, Krajského pozemkového úřadu pro Středočeský kraj a hlavní město Praha č. j. SPU 030170/2021 z 29. 1. 2020 **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ústředí Státního pozemkového úřadu č. j. SPU 085130/2021 z 10. 3. 2021 **se ruší.**
- III. Státnímu pozemkovému úřadu, Krajskému pozemkovému úřadu pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu **se nařizuje** poskytnout žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku tyto dokumenty:

- a) „Stanovisko k výpočtu a důvodnosti sankce – KoPÚ v k.ú. Chotilsko“ z 28. 4. 2020, značka SPU 119954/2020, sp. zn. SP4070/2020-202001, vypracované Odborem pozemkových úprav žalovaného.
- b) „Stanovisko k výpočtu a důvodnosti sankce – KoPÚ Chotilsko smlouva uzavřená s firmou GEODETICKÉ SDRUŽENÍ s. r. o. č. 30/2014-537100 dne 2. 6. 2014 ve znění dodatků“ z 16. 6. 2020“, značka SPU 209704/2020, vypracované Odborem zastupování státu a legislativy žalovaného.

IV. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Jiřího Kokeše.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a správní řízení.

1. V projednávané věci je spor o to, zda byl žalovaný oprávněn žalobci odeprít právo na informaci ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen „**InfZ**“), resp. zda se jednalo o informaci, která se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, a zároveň zda by jejím poskytnutím (tedy realizací práva na informace ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod) mohlo dojít k neproporcionálnímu narušení jiného ústavně zaručeného práva.
2. Mezi žalobcem a žalovaným došlo k uzavření smlouvy o dílo, na jejímž základě později žalovaný (objednatel) požadoval po žalobci (zhotoviteli) úhradu smluvní pokuty (výzvy k úhradě z 28. 2. 2020 a 8. 12. 2020). V reakci na žádost žalobce o odpuštění smluvní pokuty z 3. 3. 2020 žalovaný [Krajský pozemkový úřad pro Středočeský kraj a hlavní město Praha (dále jen „**KPÚ**“)] žalobce informoval, že jeho žádost o odpuštění předmětné sankce postupuje k posouzení na ústředí žalovaného. Neboť stanovisko, které žalovaný (KPÚ) k dané věci obdržel ze strany ústředí žalovaného, odmítl žalobci poskytnout, domáhal se žalobce sdělení, co je jeho obsahem, podle InfZ.
3. Žalobce v rámci žádosti z 19. 1. 2021 požadoval po žalovaném ve smyslu § 2 a § 4 a násl. InfZ sdělit: „*Co je obsahem sdělení ústředí SPÚ (Odboru pozemkových úprav) k žádosti Krajského pozemkového úřadu pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu o provedení kontroly výpočtu a důvodnosti sankce uložené klientovi v souvislosti se smlouvou o dílo č. objednatele 30/2014-537100 ze dne 02. 06. 2014 na vypracování návrhu KoPÚ v k.ú. Chotilsko, která byla uzavřena mezi SPÚ jako objednatelem a klientem jako zhotovitelem?*“ (dále jen „**žádost z 19. 1. 2021**“).
4. Rozhodnutím č. j. SPU 030170/2021 z 29. 1. 2020 žalovaný (KPÚ) žalobcovu žádost odmítl podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 11 odst. 1 písm. a) InfZ z důvodu, že požadovaný dokument (stanovisko) obsahuje informaci, která se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům žalovaného, když nepůsobí navenek vůči třetí osobě, neboť žádným způsobem neovlivňuje

postup žalovaného vůči žalobci. Zároveň by realizace práva žalobce na informaci mohla poškodit zájmy žalovaného, potažmo veřejnosti. Odmítnutí poskytnutí informace je tak nezbytné z důvodu ochrany procesů, postupů a majetku žalovaného.

5. Žalobce podal proti rozhodnutí KPÚ odvolání, v němž mimo jiné uvedl, že požadovaná informace nesplňuje požadavky dle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ, a nadto neexistuje ani legitimní důvod pro její neposkytnutí. Informace má pro žalobce zásadní význam, neboť na základě tohoto dokumentu žalovaný trvá na úhradě smluvní pokuty, je tedy podle něho rozhodováno o žalobcových právech a povinnostech, a proto musí mít žalobce právo se s jeho obsahem seznámit.
6. Žalovaný (ústředí žalovaného) žalobou napadeným rozhodnutím žalobcovo odvolání zamítl a rozhodnutí žalovaného KPÚ potvrdil. Ústředí žalovaného se se skutkovými zjištěními a právním hodnocením KPÚ plně ztotožnilo a doplnilo, že žalovaný je povinen počínat si tak, aby svým jednáním majetek státu nepoškozoval a neodůvodněně nesnižoval jeho rozsah a hodnotu nebo výnos z tohoto majetku. Žalovaný musí vymáhat každou vzniklou pohledávku, a to i cestou civilního řízení. Zároveň odmítl, že by vznik interního dokumentu byl zásadním momentem pro vznik povinností žalobce. Dodal, že požadavek žalobce na poskytnutí informace nemá ani oporu v zákoně, jehož smyslem je participace (informování) občanské společnosti na věcech veřejných. Poskytnutí informace by nemělo na ochranu veřejného zájmu pozitivní vliv, naopak by plnilo účel ochrany jedince.

II. Argumentace účastníků řízení.

7. Žalobce v žalobě stejně jako v odvolání namítl, že nebyl naplněn důvod pro vyloučení práva na poskytnutí informace dle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ. Je zřejmé, že požadovaná informace obsahuje postupy žalovaného vůči konkrétním osobám a pravidla pro ukládání sankcí navenek, a nemůže se tak jednat o vnitřní pokyn. Pro tyto postupy při výkonu veřejné správy je pak potřeba transparentnost a přiměřená kontrola veřejností. Zároveň převažuje zájem žalobce na poskytnutí informace nad zájmem žalovaného na „utajení interních postupů“, přičemž se nejedná o žádný dokument, jehož zveřejněním by mělo dojít ke zhoršení postavení žalovaného v rámci právního řádu či k ohrožení jeho konkurenceschopnosti.
8. Základním právem žalobce je dozvědět se, proč nebylo vyhověno jeho žádosti o odpuštění smluvní pokuty, a tedy seznámit se s obsahem požadované informace.
9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že smluvní pokuta byla stanovena v souladu se smlouvou o dílo, kterou byl mezi žalobcem a žalovaným založen soukromoprávní vztah. Nebylo tak jeho zákonnou povinností se k žádosti žalobce o odpuštění smluvní pokuty jakkoliv vyjadřovat. Naopak je jeho povinností důsledně vymáhat jakékoliv vzniklé pohledávky tak, aby jeho postup nemohl být označen jako nehospodárný. Nelze tak souhlasit s žalobcem, že bylo jeho základní právo dozvědět se, z jakých důvodů nebylo vyhověno jeho žádosti o odpuštění sankce.
10. Žalovaný trvá na tom, že požadovaná informace je informací vztahující se výlučně k jeho vnitřním pokynům. Zdůrazňuje, že požadovaná informace (stanovisko) vznikla v době

mezi vydáním první a druhé výzvy k úhradě smluvní sankce, a v obou výzvách byla smluvní pokuta požadována v totožné výši. Stanovisko tak nemělo oproti smlouvě o dílu na vzniku ani výši smluvní pokuty vliv, proto se jedná o výlučně vnitřní pokyn, který fakticky nemá vliv na subjekty postavené vně žalovaného. Byla jím toliko hodnocena správnost postupu žalovaného v reakci na žádost žalobce o odpuštění smluvní pokuty.

11. Žalovaný doplnil, že v mezidobí vydání napadeného rozhodnutí a podání zde řešené žaloby (konkrétně 15. 4. 2021) podal žalobu o zaplacení smluvní pokuty k civilnímu soudu. Nemůže proto být pochyb, že poskytnutí obsahu informace žalobci může mít podstatný vliv na postavení žalovaného v rámci civilního řízení a je nutné chránit jeho vnitřní procesy, postupy a majetek.

III. Posouzení věci.

12. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně napadené rozhodnutí přezkoumal na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti. .
13. Soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím žalobce po poučení soudem nevyslovil nesouhlas a žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil (podání ze 17. 6. 2021). Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009).
14. Podle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ platí, že *„povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.“* Ust. § 15 odst. 1 InfZ pak stanoví, že *„pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (dále jen ‚rozhodnutí o odmítnutí žádosti‘), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.“* Je tak nejprve třeba položit si otázku, zda informace požadovaná žalobcem splňovala znaky vnitřního pokynu/personálního předpisu a byla tak podřaditelná pod § 11 odst. 1 písm. a) InfZ.
15. Jak vyplývá z citovaného § 11 odst. 1 písm. a) InfZ, povinný subjekt může uvážit o omezení poskytnout takovou informaci, která se vztahuje výlučně k vnitřnímu pokynu nebo personálnímu předpisu povinného subjektu. Zákon zde tedy kombinuje neurčité právní pojmy s diskreční pravomocí povinného subjektu. Vnitřními pokyny lze chápat akty individuální (*ad hoc*), kterými je zpravidla řešena určitá situace s konkrétním pracovníkem, přičemž vnitřní pokyn může být vydán nejen v listinné podobě, ale i ústně, naopak personální předpisy představují akty obecného rázu. Společným jmenovatelem vnitřního pokynu a personálního předpisu však je to, že, jejich adresátem je samotný povinný subjekt, nikoliv osoby stojící vně povinného subjektu. Tyto akty nejsou právními normami, směřují výlučně „dovnitř“ povinného subjektu a rozhodující při posuzování je jejich obsah a nikoliv forma (srov. Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 497-500.).
16. Prostřednictvím správního uvážení získává správní orgán do jisté míry volný prostor k rozhodování. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi

rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací (slovním obratem „může“) apod. V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy (srov. Hendrych, D., a kol. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.).

17. Výkladu § 11 odst. 1 písm. a) InfZ se již v minulosti opakovaně věnoval NSS. Mimo jiné uvedl, že InfZ vnitřní akty nedefinuje, jedná se o neurčitý právní pojem. Ten je třeba vykládat restriktivně, jelikož souvisí s omezením ústavně zaručeného práva na informace (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 70/2013-58 z 15. 10. 2013). Vnitřní předpis ve veřejné správě je souhrnným označením pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř organizační jednotky nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně upravený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (viz Hendrych, D. *Správní právo*, C. H. Beck, Praha 2003, str. 113, a dále např. citovaný rozsudek NSS sp. zn. 1 As 70/2013 či rozsudky č. j. 1 As 105/2010-73 ze 17. 2. 2011 a č. j. 7 As 369/2018-32 z 20. 12. 2018). Pro posouzení konkrétního pokynu či jiného aktu je rozhodný vždy jeho obsah, nikoli označení (rozsudek č. j. 5 As 28/2007-89, č. 1532/2008 Sb. NSS ze 17. 1. 2008.). Vždy se však bude jednat o akty dotýkající se pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (srov. rozsudek č. j. 4 As 20/2007-64 z 30. 4. 2008, a dále např. bod 14 rozsudku NSS č. j. 1 As 105/2010-73 ze 17. 2. 2011). Naopak obsahový znak vnitřního pokynu nebude dán u takového aktu, který nebude směřovat výhradně dovnitř povinného subjektu a bude přímo či nepřímo ovlivňovat činnost povinného subjektu navenek, tj. vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně nebo jinak podřízeny. Není přitom rozhodné, zda se jedná o vrchnostenskou činnost povinného subjektu či nikoli (srov. rozsudek č. j. 1 As 70/2013-58 z 15. 10. 2013 či odbornou literaturu: Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 499). NSS shrnul, že pokud se interní předpisy povinného subjektu dotýkají třetích osob nepodřízených povinnému subjektu, nelze je považovat za informace vyloučené z práva na informace podle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ (srov. rozsudek NSS č. j. 10 As 6/2019-54 z dne 24. 6. 2020).
18. Soud shrnuje, že pokud se interní předpisy povinného subjektu dotýkají třetích osob nepodřízených povinnému subjektu (přímo nebo nepřímo ovlivňují činnost povinného subjektu navenek), nelze je považovat za informace vyloučené z práva na informace podle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ.
19. Z textace žádosti žalobce z 19. 1. 2021 vyplývá, že požadoval sdělit, co je obsahem „*sdělení ústředí SPÚ (Odboru pozemkových úprav)*“ k žádosti žalovaného (KPÚ) o provedení kontroly výpočtu a důvodnosti sankce uložené žalobci. Jak KPÚ konkretizoval ve svém rozhodnutí č. j. SPU 030170/2021 z 29. 1. 2020, v případě nesouhlasu zhotovitele díla s uložením sankce ústředí žalovaného (konkrétně odbor zastupování státu a legislativy) vyhotoví v souladu s platnou Směrnicí pro nakládání s pohledávkami SPÚ 07/2019 interní stanovisko ke správnosti výpočtu a důvodnosti sankce, které zašle příslušné organizační jednotce nebo organizačnímu útvaru. Toto stanovisko přitom může mít dvě východiska – odbor dojde k závěru, že sankce a její výše byla stanovena správně, anebo dojde k odlišnému závěru. Soud na tomto místě upřesňuje, že správní spis obsahuje dvě stanoviska – stanovisko odboru pozemkových úprav, které bylo požadováno žalobcem, a stanovisko odboru zastupování státu a

legislativy, které fakticky odpovídá na žádost KPÚ o provedení kontroly výpočtu a důvodnosti sankce uložené žalobci. Žádost o stanovisko byla skutečně ze strany KPÚ zaslána na ústředí žalovaného (odbor pozemkových úprav), který provedl kontrolu výpočtu udělené sankce a své stanovisko dále postoupil na odbor zastupování státu a legislativy k posouzení důvodnosti sankce.

20. Je zřejmé, že žalobce ve své žádosti z 19. 1. 2021 požadoval sdělit obsah úplného stanoviska, pouze nevěděl, že finální stanovisko není vyhotoveno ze strany odboru pozemkových úprav, nýbrž ze strany odboru zastupování státu a legislativy. Žalovaný tak přistoupil k analýze stanoviska odboru zastupování státu a legislativy, a zda lze daný dokument podřadit pod § 11 odst. 1 písm. a) InfZ. Soud na tomto postupu neshledává žádné pochybení, když je navíc zřejmé, že charakter obou stanovisek je z hlediska posouzení, zda se jedná o vnitřní pokyny žalovaného, totožný, jak vyplývá z výkladu soudu uvedeného níže. Jak přitom vyplývá z obsahu stanovisek, odbor pozemkových úprav k žádosti KPÚ vyhotovil 24. 8. 2020 částečné stanovisko, které dále postoupil odboru zastupování státu a legislativy. Tento odbor vyhotovil 16. 6. 2020 úplné stanovisko k dané žádosti, které zaslal zpět odboru pozemkových úprav, který posléze obě stanoviska zřejmě zaslal zpět KPÚ. Soud tak obě stanoviska posuzuje při aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) InfZ současně, neboť lze uzavřít, že obě stanoviska jsou jednotná a lze je považovat za dokumenty (informace) požadované žalobcem. Z obsahu prvostupňového rozhodnutí KPÚ je navíc patrné, že v případě vyhovění žádosti žalobce o informace dle InfZ by byl žalobci sdělen obsah obou těchto stanovisek.
21. Soud konstatuje, že obě stanoviska žalovaného jsou označena jako „stanovisko k výpočtu a důvodnosti sankce“ s dovětkem „KoPÚ Chotilsko“ nebo „KoPÚ Chotilsko smlouva uzavřená s firmou GEODETICKÉ SDRUŽENÍ s. r. o. č. 30/2014-537100 dne 2. 6. 2014 ve znění dodatků“. Již z označení těchto dokumentů je patrné, že se týkají třetí osoby odlišné od povinného subjektu. Pro posouzení konkrétního pokynu či jiného aktu je však rozhodný vždy jeho obsah, nikoli označení, jak vyplývá z judikatury citované v bodu 17 tohoto rozhodnutí. Soud tak přistoupil ke zjišťování obsahu stanovisek, které má k dispozici, neboť jsou součástí neveřejné části správního spisu. V obou stanoviscích je zrekapitulováno, že požadovaná sankce vznikla na základě smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem a žalovaným a dále co je obsahem žádosti žalobce o odpuštění dané sankce. Ve stanovisku odboru pozemkových úprav z 28. 4. 2020 je provedena kontrola výpočtu smluvní pokuty, stanovisko odboru zastupování státu a legislativy z 16. 6. 2020 pak posuzuje důvodnost žádosti žalobce o odpuštění sankce. Oba odbory postupovaly v souladu se Směrnicí pro nakládání s pohledávkami SPÚ 07/2019.
22. S ohledem na obsah stanovisek uvedený výše se v daném případě zcela jistě nemůže jednat o vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) InfZ, neboť správní orgán v praxi podle těchto pokynů rozhoduje o právech a povinnostech třetích osob stojících vně povinného subjektu. Stanoviska byla vyhotovena v souladu se Směrnicí žalovaného SM 07/2019 – Směrnice pro nakládání s pohledávkami žalovaného, která dle slov žalovaného stanoví postup v případě nesouhlasu s uložením sankce. Již tato samotná směrnice tak nemůže být vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) InfZ, když se dotýká třetích osob, nesměruje výhradně dovnitř povinného subjektu a ovlivňuje (ať přímo či nepřímo) činnost povinného navenek. Požadované informace tak nejen že nejsou samy o sobě vnitřními pokyny, ale ani se nevztahují k žádnému jinému vnitřnímu pokynu. Obě stanoviska, která

byla v návaznosti na předmětnou směrnici a v souladu s ní vyhotovena, a která upravují výhradně postup povinného subjektu vůči třetí osobě stojící vně v konkrétním řízení o žádosti této třetí osoby, tak nemohou být svým obsahem podřaditelná pod § 11 odst. 1 písm. a) Infz (srov. např. rozsudek Městského soudu Praze č. j. 10 A 251/2011-38 z 10. 1. 2013, č. 2824/2013 Sb. NSS: „*O vnitřní pokyn se ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) SvInf jedná jen tehdy, upravuje-li postupy, které se projeví výhradně uvnitř úřadu a nemají žádný výstup navenek a nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo úřad.*“).

23. KPÚ ve svém rozhodnutí uvedl, že požadovaná stanoviska mají povahu vnitřní pokynu, protože odbor zastupování státu a legislativy došel k totožnému závěru ohledně důvodností a výše sankce jako KPÚ. Ve výsledku tak stanovisko fakticky nepůsobí navenek vůči třetí osobě, neboť žádným způsobem neovlivňuje postup žalovaného vůči žalobci. Žalovaný (ústředí) pak v žalobou napadeném rozhodnutí dovodil, že stanoviska byla vyhotovena v mezidobí od zaslání první výzvy k úhradě smluvní pokuty z 28. 2. 2020 a druhé z 8. 12. 2020, jejichž textace byla totožná. Pokud by stanoviska měla na důvodnost a výši sankce vliv, bylo by to promítnuto do obsahu druhé výzvy z 8. 12. 2020. Stanoviska tak sloužila pouze pro potvrzení postupu KPÚ, který vyzval žalobce k úhradě vzniklé smluvní pokuty. S těmito závěry žalovaného se však nelze ztotožnit. Argumentace žalovaného naopak jasně potvrzuje, že stanoviska byla dokumenty, které ovlivňovaly činnost povinného subjektu navenek a dotýkaly se třetí osoby. Tím, že obě stanoviska potvrdila závěry žalovaného (KPÚ), resp. povinného subjektu, vyjádřené mimo jiné ve výzvě k úhradě smluvní pokuty, byla vyhotovena druhá výzva z 8. 12. 2020, v rámci které žalovaný nadále trval na úhradě sankce v totožné výši. K jinému postupu ani nebylo důvodu, když stanoviska výši a oprávněnost smluvní pokuty potvrdila. Soudu není zřejmé, jaký jiný účel by stanoviska plnila, než aby na základě nich povinný subjekt rozhodoval o tom, zda trvá či netrvá na sankci (tedy povinnosti) třetí osoby. Už z názvu žádosti o daná stanoviska, tedy „žádost o stanovisko k výpočtu a důvodnosti sankce“, je nanejvýše zřejmé, že se povinný subjekt na základě daného stanoviska rozhodne, zda bude nadále vzniklou pohledávku vymáhat, případně v jaké výši. Z jakého jiného důvodu by KPÚ své ústředí o nějaké stanovisko vůbec žádal? Skutečnost, že v daném případě ústředí žalovaného potvrdilo postup KPÚ žalovaného, nemůže na věci ničeho změnit. Žalovaný svými argumenty stanoviska *de facto* označuje za zbytečné informace, k jejichž vyhotovení ani není žádný důvod a v případě, že by stanovisko v dané věci označilo postup povinného subjektu za nesprávný, nemělo by to na rozhodovací činnost povinného subjektu vliv. Tyto závěry žalovaného jsou až absurdní, když je zcela zřejmé, že se danými stanovisky KPÚ naopak řídí a směřuje dle nich svoji další činnost vůči osobám stojícím vně povinného subjektu.
24. Na výše uvedeném nic nemění ani skutečnosti, že jsou stanoviska adresována žalovanému a třetí osobě přímo neukládají žádné povinnosti ani omezení. Podstatné je faktické působení těchto stanovisek, které beze všeho na třetí osoby působí, ač nepřímě, když na základě nich povinný subjekt rozhoduje o svém dalším postupu vůči těmto třetím osobám. Není přitom rozhodné, zda se jedná o vrchnostenskou činnost povinného subjektu či nikoli (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 70/2013-58 z 15. 10. 2013), a není tak relevantní, zda k žádosti o předmětná stanoviska a k vyhotovení těchto stanovisek došlo v důsledku uzavření smlouvy o dílo, na základě které mezi žalobcem a žalovaným vznikl soukromoprávní vztah.

25. Žaloba je proto důvodná, neboť informaci požadovanou žalobcem dle žádosti z 19. 1. 2021 nelze odmítnout podle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ, jak mimo jiné uvedl žalobce v žalobě.
- Aplikace**
- § 11 InfZ má přitom dvě fáze. V první fázi je nutné informaci podřadit pod pojem „informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu“. Pokud informace splňuje příslušné znaky, nastupuje druhá fáze, ve které je nutné zdůvodnit nezbytnost omezení práva na informace (srov. např. rozsudek NSS č. j. 1 As 120/2017-37 z 20. 4. 2017). Jelikož v daném případě nedošlo k naplnění podmínek § 11 odst. 1 písm. a) InfZ, tedy informace není podřaditelná pod pojem „informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu“, je nadbytečné zabývat se tím, zda je nezbytné právo na informace omezit, tedy aplikovat test proporcionality.
26. Nad rámec nezbytného odůvodnění soud uvádí, že i kdyby bylo namíste přistoupit k provedení testu proporcionality, stěží by došel k totožnému závěru jako žalovaný, tedy že realizace práva žalobce na informaci by mohla poškodit zájmy žalovaného (procesy, postupy a majetek žalovaného), potažmo veřejnosti, když uvedené žalovaný ani nikterak více nekonkretizoval. V tomto případě je naopak třeba přisvědčit žalobci, že požadované informace neobsahují žádné zvlášť utajované informace, naopak posuzování oprávněnosti a přiměřenosti ukládání sankcí (ač jsou smluvní) ze strany správního orgánu třetím osobám je činností, která by měla být prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti. Jak konstantně judikuje NSS (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS z 1. 6. 2010), existuje silný veřejný zájem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutnosti jeho účinné kontroly. Tento cíl (veřejná kontrola efektivnosti) přitom může být dosažen právě prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím. Argumentem *a minori ad maius* je nutno veřejný zájem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků vztáhnout i na hospodaření s těmito prostředky, neboť jde o pojem širší, který v sobě zahrnuje nejen poskytování, ale i další způsoby nakládání s veřejnými prostředky. Veřejný zájem na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky nemůže být zúžen na otázku vynakládání veřejných prostředků (např. na mzdy a jiné odměny), ale též na kontrolu toho, jaké závazky na sebe stát (resp. jeho organizační složky) bere a rovněž jak se stará o to, aby se její majetek nezmenšoval, a pokud už k tomu dojde (vznikne škoda), jak se stará o to, jak bude uhrazena. Výluku podle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ tedy nelze aplikovat tam, kde jde o nakládání s veřejnými prostředky, neboť se vždy bude dotýkat i osob stojících mimo daný povinný subjekt, které mají zájem na kontrole jeho hospodaření (srov. Tuháček, M., Jelínková, J. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, komentář k § citovanému ustanovení).
27. Soud nesouhlasí ani se závěrem žalovaného, že nemůže být pochyb o tom, že z důvodu podání žaloby k civilnímu soudu by poskytnutí obsahu informace žalobci mohlo mít podstatný vliv na postavení žalovaného v rámci civilního řízení. Přestože je dle soudu daná věc otázkou testu proporcionality, jehož provedení není na místě, neboť požadovaná informace nespadá pod § 11 odst. 1 písm. a) InfZ a nelze tak přistoupit k druhé fázi zkoumání, zda požadovanou informaci poskytnout, soud rámcově konstatuje, že mu není zřejmé, jak konkrétně by mělo poskytnutí požadovaných informací vliv na civilní řízení. Z čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod sice vyplývá, že stát má jako účastník v civilním (a

správním) soudním řízení rovné postavení s ostatními účastníky, zároveň má však stále své zvláštní povinnosti. Tak např. má omezené právo na právní pomoc, srov. rozsudek NSS č. j. Pst 1/2009 – 348 ze 17. 2. 2010, či na přístup k Ústavnímu soudu, srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 651/05 z 4. 3. 2004 (Wagnerová, Eliška, Šimíček, Vojtěch. Langášek, Tomáš. Pospíšil, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 2012. Praha: Wolters Kluwer, komentář k čl. 37). Např. v nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 202/03 ze dne 13. 11. 2003 Ústavní soud uvedl: „*I v případech, kdy stát vystupuje jako účastník soukromoprávního vztahu, který se řídí právními předpisy z oblasti soukromého práva, nelze jeho postavení bez dalšího ztotožňovat s postavením jednotlivce. I v takových vztazích stát nedisponuje skutečně autonomní vůlí, jeho jednání se musí vždy řídit zákonem.*“ Soud se domnívá, že být má stát jako účastník v civilním soudním řízení rovné postavení s ostatními účastníky, neznamená to, že by zároveň mohl odmítnout plnit svou informační povinnost, která mu plyne z čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a v návaznosti na to z InfZ.

28. Nelze se ani ztotožnit se závěry žalovaného, že žádost žalobce na poskytnutí informace nemá ani oporu v zákoně, jehož smyslem je participace (informování) občanské společnosti na věcech veřejných, nikoliv ochrana jednotlivce. K danému soud uvádí, že ve skutečnosti je onou participací občanské společnosti na věcech veřejných žádat o sdělení, jakým způsobem povinný subjekt postupuje při nakládání se svými pohledávkami, které mu vznikly vůči třetím osobám stojícím vně. Je pak zcela irelevantní, s jakým záměrem žalobce předmětnou žádost o informace podal. Ostatně jak uvedl NSS v rozsudku č. j. 9 As 101/2011-108 z 21. 6. 2012: „*pro posouzení věci je podle zákona o svobodném přístupu k informacím zcela irelevantní, jaké pohnutky žadatele o poskytnutí informací k podání žádosti vedly. NSS nepřísluší hodnotit stěžovatelem předestřené osobní zájmy na získání předmětných informací. Z hlediska posouzení věci je naopak rozhodné, zda byly nebo nebyly splněny podmínky stanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím a zda se v případě stěžovatelovy žádosti jedná o informaci, kterou byl povinný subjekt povinen poskytnout, či nikoli.*“
29. Žadatelem o poskytnutí informace tak může být kdokoli, bez ohledu na svůj vztah k požadované informaci či na zájem, který získáním informace sleduje. Judikatura dovodila, že jen ve zcela výjimečných případech je možné odmítnout poskytnutí informací z důvodu zneužití práva. Tento pojem byl vymezen v rozsudku NSS č. j. 1 Afs 107/2004-48 z 10. 11. 2005, podle kterého je zneužitím práva „*[...] situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takového chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené [...]. Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.*“ Zároveň je však třeba mít na paměti, že odmítnout poskytnutí informace z důvodu zneužití práva je možné opravdu jen ve zcela výjimečných případech. Rozšířený senát NSS k tomuto ve svém usnesení č. j. 1 As 70/2008-74 z 27. 5. 2010 uvedl: „*[...] zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává.*“ Judikatura vyhodnotila (např. rozsudky NSS č. j. 2 As 24/2015-52 z 12. 3. 2015 nebo č. j. 6 As 68/2014-21 z 25. 6. 2014), že za zneužití práva je možné požadovat žádosti o informace tzv. šikanózních žadatelů, tj. žadatelů, kteří podávají velké množství žádostí nebo se opakovaně domáhají poskytnutí velkého množství informací. Tento „množstevní

faktor“ je zcela zásadní, zároveň je k němu ale třeba přidat i další faktory (např. snahu „paralyzovat“ množstvím podávaných žádostí vyřizování běžné agendy povinnými subjekty či pokládání zcela nesmyslných otázek povinným subjektům). V posuzované věci nic nenásvědčuje závěru, že by žalobce byl tzv. šikanózním žadatelem.

30. V rámci dalšího žalobního bodu žalobce uvádí, že je jeho základním právem dozvědět se, proč nebylo vyhověno jeho žádosti o odpuštění smluvní pokuty, a tedy seznámit se s obsahem požadované informace. Této žalobní námitce soud nepřisvědčuje. Je zřejmé, že na základě stanovisek byla žalovanému potvrzena oprávněnost jeho nároku požadovat po žalobci smluvní pokutu. Žádost o odpuštění smluvní pokuty však nezahajuje správní řízení a nelze na postup, kdy správní orgán posuzuje možné odpuštění této sankce, vztáhnout zásady správního řízení. Jak několikrát uvedl žalovaný, smluvní pokuta vznikla na základě smlouvy o dílo, tedy na základě soukromoprávního vztahu mezi žalobcem a žalovaným, kterou nebylo zahájeno žádné správní řízení, ve kterém by měl žalobce například právo být seznámen s podklady před vydáním rozhodnutí [srov. § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále jen „**správní řád**“)]. Lze souhlasit i se závěry žalovaného, že jako organizační složka státu má povinnost počínat si tak, aby svým jednáním majetek státu nepoškozoval a neodůvodněně nesnižovat jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku. Jinými slovy tak má povinnost v rámci své činnosti vymáhat jakoukoliv pohledávku, a to případně i cestou civilního řízení. Není tak pravdou, že je základním právem žalobce dozvědět se, proč nebylo vyhověno jeho žádosti o odpuštění smluvní pokuty, neboť tato povinnost v tomto konkrétním případě (tedy žádost o odpuštění smluvní sankce) není žalovanému ničím stanovena. Uvedený postup by sice bylo možné identifikovat jako postup správního orgánu v rozporu se zásadou vstřícnosti (zásada činnosti správního orgánu stanovená v § 4 odst. 1 správního řádu), nicméně tato „vada“ nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí a je marginální především vzhledem k tomu, že k realizaci onoho namítaného „práva dozvědět se požadovanou informaci“ žalobci slouží postup stanovený právě InfZ, v souladu s nímž ostatně jednal.
31. Soud také považuje za vhodné připomenout, že InfZ je postaven na principu, že právo na informace má být co nejméně omezováno. Dle § 12 InfZ platí, že informaci nelze odmítnout poskytnout jako celek, pokud je z poskytnutí vyloučena pouze část požadované informace (např. rozsudek NSS č. j. 10 As 59/2014-41 z 14. 8. 2014 nebo č. j. 9 As 180/2014-37 ze 17. 12. 2014). Ač v daném případě bylo soudem shledáno, že požadované informace nelze podřadit pod § 11 odst. 1 písm. a) InfZ, a je tak bezpředmětné nyní zkoumat, zda lze aplikovat dané ustanovení alespoň na část informací, je namístě vytknout správním orgánům, že žádal-li žalobce poskytnutí celé informace, a ten měl za to, že se jedná o informaci dle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ, měl se žalovaný zabývat tím, zda všechny části informace naplňují podmínku § 11 odst. 1 písm. a) InfZ, a to již při rozhodování o odmítnutí žádosti v prvním stupni.
32. Nakonec je nutno uvést, že podle § 16 odst. 5 InfZ platí, že při 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. K výkladu tohoto ustanovení (dříve zakotveného v § 16 odst. 4 InfZ) NSS v rozsudku č. j. 1 As 28/2010-86 ze 17. 6. 2010 uvedl: „Úkolem soudu samozřejmě není, aby aktivně

vyhledával důvody pro odmítnutí žádosti či nabrazoval důvody rozhodnutí o odmítnutí žádosti, jestliže důvody uvedené v rozhodnutí povinné osoby neobstojí (viz bod 21 rozsudku NSS ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010 - 65 ve věci Oživení, o. s.). Pokud však soud postupuje dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím, musí zvážit, zda prima facie není dán některý z dalších důvodů pro odmítnutí žádosti. Pokud by tomu tak bylo, nemohl by zrušit obě správní rozhodnutí a nařídít povinné osobě poskytnout informaci žadateli (tj. postupovat dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím), nýbrž by mohl toliko rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, event. odst. 3 s. ř. s.), v němž by povinná osoba zpravidla žádost opětovně odmítla, tentokrát však ze správného důvodu.“

33. Soud dospěl k závěru, že jediným důvodem, který by v dané věci mohl přicházet v úvahu, je důvod dle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, tedy požadovaná informace by byla novou informací, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím. Tato nová informace (tedy informace, která je v době podání žádosti o informace dle InfZ již vytvořena) musí být vytvořena pro účely rozhodování povinného subjektu. Rozhodnutím povinného subjektu je přitom třeba rozumět jakékoli řešení určité záležitosti povinným subjektem. V žádném případě nelze tento pojem vykládat restriktivně pouze na správní rozhodnutí (jak naznačuje rozsudek NSS č. j. 1 As 44/2008-116), neboť zákon stakovým omezujícím chápáním pojmu „rozhodnutí“ nepočítá (viz Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016). Dle zmíněných východisek by pak touto novou informací byla právě požadovaná stanoviska žalovaného, která byla připravena za účelem budoucího rozhodnutí povinného subjektu, čímž by mohlo být rozhodnutí žalovaného o podání civilní žaloby (k čemuž došlo po podání správní žaloby dne 15. 4. 2021, jak vyplývá z vyjádření žalovaného ze 17. 6. 2021). V době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (10. 3. 2021) přitom platilo, že příprava ještě nebyla ukončena rozhodnutím (tedy podáním žaloby), jak stanoví § 11 odst. 1 písm. b) InfZ.
34. Soudu je znám názor vyslovený v jeho dřívějším rozsudku č. j. 7 A 280/2011-77 z 3. 7. 2013, dle kterého apelační prvky řízení o žalobě dle InfZ nezakládají vyloučení pravidla vázanosti skutkovým stavem ke dni vydání rozhodnutí žalovaného správního orgánu, obsaženého v § 75 s. ř. s. Tento závěr byl ovšem vysloven za podstatně odlišných skutkových okolností, kdy požadovaná informace v mezidobí od vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti a rozhodnutím soudu zanikla, a to navíc „zásluhou“ povinného subjektu. Soud tehdy zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v tom, že z rozhodnutí nebyl patrný důvod odmítnutí žádosti, a věc vrátil žalovanému s pokynem, aby tento důvod jasně ozřejmil. Ačkoli si soud uvědomoval, že žádost bude muset být v dalším řízení odmítnuta pro neexistenci požadované informace, nemohl žalobu zamítnout, neboť napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné a žaloba důvodná. V dané věci tak byl vyslovený závěr nepochybně správný.
35. Naproti tomu aplikace této zásady na nynější věc by vedla k absurdním důsledkům. Pokud by soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, bylo by úkolem žalovaného zjišťovat, zda jsou ve vztahu k požadované informaci naplněny podmínky § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, a to podle skutkového stavu v době jeho nového rozhodování. Nutně by dospěl k závěru, že by se již o „novou informaci“ před rozhodnutím věci nejednalo, neboť k onomu rozhodnutí (podání civilní žaloby) již došlo (15. 4. 2021), a aplikace § 11 odst. 1 písm. b) InfZ by tak byla vyloučena právě pro dovětek:

„to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím“. S ohledem na to by pak žalovaný musel informaci poskytnout. Nastíněný postup by tedy vedl pouze k nadbytečnému zatížení účastníků dalším řízením, které by nutně dospělo ke stejnému výsledku, jaký bude mít aplikace § 16 odst. 5 soudem. Takový scénář nelze považovat za procesně hospodárnou ani rozumnou aplikaci práva. Soud proto shledal, že postup podle § 16 odst. 5 InfZ je namístě.

36. Nyní přezkoumávané rozhodnutí netrpí nepřezkoumatelností, pro kterou by je soud musel zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutí je „pouze“ nezákonné, jelikož žalovaný nesprávně aplikoval § 11 odst. 1 písm. a) InfZ. Soud proto v souladu s § 16 odst. 5 InfZ zjišťoval, zda zde nejsou i jiné důvody pro odmítnutí žádosti a připustil, že v době rozhodování žalovaného mohla požadovaná informace splňovat pojem dle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ. Tento důvod však již v době rozhodování soudu nepochybně odpadl, a není tedy důvod napadené rozhodnutí rušit a věc vracet žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Závěr a náklady řízení.

37. Soud dal žalobci za pravdu, že žalovaný pochybil, když na věc aplikoval § 11 odst. 1 písm. a) InfZ. Požadovaná informace není vnitřním pokynem žalovaného, ani se k takovému pokynu nevztahuje, a právo na její poskytnutí proto nemůže být podle citovaného ustanovení omezeno. Obě rozhodnutí žalovaného, jak rozhodnutí KPU, tak ústředí žalovaného, byla vydána v rozporu se zákonem, a proto soudu nezbylo, než je dle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit.
38. V případě zrušení rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti odmítnutí žádosti o informace soud věc bez dalšího nevrací k novému projednání, nýbrž podle § 16 odst. 5 InfZ sám zkoumá, zda existují jiné důvody pro odmítnutí žádosti. V projednávané věci soud žádné takové důvody neshledal, proto současně přikázal žalovanému požadované informace poskytnout.
39. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, a jsou tvořeny odměnou za dva úkony právní služby po 3 100 Kč: převzetí a přípravu zastoupení a sepsí žaloby [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)] a paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 4), vše zvýšeno o částku 1 428 Kč odpovídající 21% DPH z předchozích částek. Žalobcovy náklady zastoupení advokátem tak činí 8 800 Kč a náklady řízení celkem 11 228 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobci v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u NSS, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje NSS.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-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 NSS. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet NSS lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 6. září 2022

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu