



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **bpv Braun Partners s.r.o.**, IČO: 27948994
se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1 – Staré Město
zastoupený Mgr. Pavlem Březinou, advokátem
se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1 – Staré Město

proti

žalovanému: **Český telekomunikační úřad**
se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9 – Vysočany

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 24. 10. 2019, č. j. ČTÚ-41 425/2019-603,

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 24. 10. 2019, č. j. ČTÚ-41 425/2019-603, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši 9 800 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně Mgr. Pavla Březiny, advokáta.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobkyně požádala žalovaného o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 31. 7. 2020 (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). V žádosti žádala o informace týkající se notifikace úhrady čistých nákladů pro období roků 2018 až 2022 mezi žalovaným a Evropskou komisí (dále jen „Komise“). Tato žádost byla žalovaným částečně odmítnuta rozhodnutím ze dne 22. 8. 2019 č. j. ČTÚ-24 807/2019-610/V. vyř. V tomto rozhodnutí žalovaný uvedl, že poskytnutí informací konzultoval s Komisí, od které dne 13. 8. 2019 obdržel vyjádření. Žalobkyně navazující žádostí o poskytnutí informací ze dne 11. 9. 2019 požádala o poskytnutí uvedeného vyjádření Komise ze dne 13. 8. 2019.
2. Žalovaný žalobkyni toto vyjádření Komise poskytl částečně anonymizované (v rozsahu osobních údajů a informací o spisové značce konkrétního řízení) a zároveň vydal rozhodnutí ze dne 25. 9. 2019, č. j. ČTÚ-37 896/2019-610/II. vyř., kterým ve zbylém rozsahu žádost o informaci odmítl. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o kterém předseda Rady žalovaného rozhodl v záhlaví tohoto rozsudku uvedeným rozhodnutím, jež následně žalobkyně napadla žalobou.
3. Předseda Rady při rozhodování o podaném odvolání vycházel z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen „nařízení č. 1049/2001“). Informaci, kterou žalobkyně požadovala, měla dle předsedy Rady povahu ve smyslu čl. 3 písm. a) nařízení č. 1049/2001, konkrétně se jednalo o vyjádření Komise, které si správní orgán vyžádal v rámci konzultace ve smyslu čl. 5 nařízení č. 1049/2001 při vyřizování předchozí žádosti o informace stejné žadatelky. Součástí tohoto vyjádření byly i údaje o konkrétním řízení ve věci státní podpory. U takových dokumentů se uplatní obecná domněnka, že by jejich zveřejnění narušilo ochranu účelu vedeného řízení, a uplatní se výjimka podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001. Tento závěr vyplývá nejenom z daného vyjádření, ale zároveň toto bylo sděleno žalobkyni přímo Komisí, na kterou se žalobkyně obrátila samostatnou žádostí o poskytnutí informací. Na dokumenty týkající se prenotifikačního řízení je nutné aplikovat stejná pravidla, jelikož notifikační část může navazovat. Bylo by přitom absurdní, aby dokumenty bylo možné poskytnout před zahájením řízení, ale přístup k těmto dokumentům by byl odepřen, byly-li by předloženy až v následném notifikačním řízení. Předseda Rady žalovaného rovněž uvedl, že žalobkyně nijak neprokázala převažující veřejný zájem na zveřejnění ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 a uvedl, že by poskytnutí požadovaných informací mohlo být odepřeno také z důvodu čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001. Osobní údaje uvedené ve vyjádření žalovaný anonymizoval s ohledem na čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1049/2001.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. V žalobě podané k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobkyně namítá, že prenotifikační řízení je zcela neformální, postrádající jakékoliv inspekční, vyšetřovací a auditní cíle. V tomto smyslu žalobkyně poukázala i na judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Žalovaný neměl na věc aplikovat čl. 4 odst. 2 odrážku třetí nařízení č. 1049/2001.
5. K otázce veřejného zájmu na poskytnutí požadované informace žalobkyně uvedla, že státní dotace v principu narušují vyvážené fungování jednotného trhu, proto je nutné, aby každé

poskytnutí státní subvence bylo podrobeno transparentnímu a demokratickému procesu v zájmu zachování práv veškerých subjektů. Zneprůhlednění, či dokonce záměrné zatajování notifikačních konzultací, by podlomilo důvěru ve fungování jednotného trhu a jeho transparentnosti a spravedlnosti.

6. Žalobkyně pro úplnost doplnila, že i kdyby byla pravdivá argumentace ohledně osobních údajů, měly být žalobkyni poskytnuty veškeré ostatní údaje, tedy zejména ty, dle kterých by bylo možné jasně identifikovat konkrétní prenotifikační komunikaci vedenou s Komisí ve věci státní podpory.
7. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě v zásadě zopakoval to, co uvedl předseda Rady v žalobou napadeném rozhodnutí. Z důvodu právního názoru, ke kterému městský soud dospěl (viz dále), nebude soud toto vyjádření dále rekapitulovat.

III. Výzva městského soudu a ústní jednání

8. Správní orgány požadované informace odmítly poskytnout s ohledem zejména na čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Mezi stranami byl sporný výklad právě daného článku nařízení. Městský soud při přípravě ústního jednání, které žalobkyně požadovala, zjistil možný odlišný náhled na posuzovanou věc. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku ze dne 21. 7. 2022, č. j. 8 As 164/2020-62, č. 4397/2022 Sb. NSS, dospěl k závěru, že nařízení č. 1049/2001 dopadá pouze na dokumenty, jež má v držení Evropský parlament, Rada nebo Komise, nebo i tehdy je-li původcem požadovaného dokumentu Evropský parlament, Rada nebo Komise a má je v držení vnitrostátní správní orgán (s výjimkou postupu dle čl. 5 daného nařízení). Jelikož tento odlišný náhled na posuzovanou věc nebyl v řízení doposud řešen, vyzval soud žalobkyni i žalovaného, aby se ve lhůtě nejpozději do 12. 7. 2023 k danému názoru vyjádřili. Zároveň je vyzval, aby se vyjádřili k případné aplikovatelnosti § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, a žalovaného rovněž soud vyzval, aby mu předložil neanonymizované vyjádření Komise ze dne 13. 8. 2019, jelikož v doložených podkladech byla tato informace pouze anonymizovaná.
9. Žalovaný k této výzvě uvedl, že městský soud se již obdobnou otázkou zabýval v rozsudku ze dne 23. 7. 2021, č. j. 3 A 193/2019-60, který se týkal týchž účastníků a ve kterém presumoval použitelnost nařízení č. 1049/2001. Tento jeho závěr výslovně nezpochybnil ani Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 8 As 164/2020. Přestože je žalovaný názoru, že se na věc má aplikovat nařízení č. 1049/2001, poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, dle kterého nemají krajské soudy zrušit rozhodnutí správních orgánů, i když jsou založeny na nesprávném právním předpisu, u něhož by bez rozsáhlejšího doplňování bylo možné dospět k závěru, že výsledek věci byl stejný i při použití správného právního předpisu. Podle žalovaného je zcela zřejmé, že požadované informace podléhají § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, dle kterého platí, že „*povinný subjekt informaci neposkytne, pokud jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, jíž takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí*“. Co je veřejným prostředkem stanoví § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Informace byla předána Komisí, které žádný právní předpis neukládá poskytovat informace o konkrétním řízení. Komise rovněž s poskytnutím informace nesouhlasí. Tato informace rovněž vznikla bez užití veřejných prostředků. Mohl by být také naplněn důvod pro odepření informace i podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Neposkytnutí informací obsahujících osobní údaje považoval

žalovaný rovněž za správné. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby, proto není ani dán předpoklad k postupu dle § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím.

10. Žalovaný soudu dle výzvy zaslal neanonymizované vyjádření, které předsedkyně senátu v souladu s § 45 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vyloučila z nahlížení, jelikož umožněním nahlédnout do daného vyjádření by byl zmařen předmět této žaloby.
11. Žalobkyně k podané výzvě a vyjádření žalovaného uvedla, že souhlasí s rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 164/2020. Na věc nemělo být aplikováno nařízení č. 1049/2001 a postup žalovaného tak nemá oporu v zákoně. Všechny orgány Evropské unie (a tedy i Komise) jsou financovány z příjmů od členských států, tedy i činnost Komise je financována z veřejných prostředků České republiky. Uplatnění výjimky z § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím tak není přiléhavé. Použitelnost § 11 odst. 3 stejného zákona žalovaný nijak neodůvodňuje. Žalobkyně souhlasí s postupem dle § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím.
12. Na ústním jednání dne 19. 7. 2023 žalobkyně i žalovaný zrekapitulovali svá předchozí tvrzení uvedená zejména ve svých vyjádřeních k výzvě soudu. Žalovaný doplnil, že žalobkyně v podané žalobě nijak nerozporovala užití nesprávné právní úpravy. Žalobkyně na podporu svého názoru, že Komise je financována z veřejných prostředků zdůraznila, že veřejné prostředky je nutné brát v širším slova smyslu z materiálního hlediska.
13. Soud neprovedl jako důkaz výpis z obchodního rejstříku o žalobkyni, jelikož ve věci ani mezi stranami není sporné, že žalobkyně je obchodní společností s ručením omezeným, poskytující advokátní služby. Dalšími důkazními prostředky žalobkyně chtěla prokázat průběh správního řízení. Těmito důkazními prostředky soud důkaz neprovedl, jelikož skutkový stav není mezi účastníky sporný a zároveň dostatečně plyne z doloženého správního spisu. Většina žalobkyní předložených dokumentů jsou součástí správního spisu, přičemž správním spise se důkaz neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Přípisem žalovaného ze dne 8. 7. 2019, č. j. ČTÚ-24 807/2019-610/IV. vyř., chtěla žalobkyně prokázat, že dle žalovaného v době podání žádosti o informace nebylo vedeno mezi Komisí a Českou republikou žádné řízení, ale jednalo se pouze o prenotifikační konzultace. Tímto důkazním prostředkem soud také neprovedl dokazování, jelikož tato otázka nebyla mezi účastníky sporná a jde rovněž o otázku, která není pro věc podstatná. Žalobkyně navrhovala k důkazu vyjádření Komise k věci vedené u Tribunálu Evropské unie, ze které má plynout, že prenotifikační konzultace mají neformální charakter. Ani toto tvrzení není pro posuzovanou věc podstatné, proto jím soud důkaz neprovedl. Konečně žalobkyně navrhla provést jako důkaz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-139/07 P. Veřejně dostupnými rozsudky se důkazy neprovádí a zároveň se rozsudek týká právního posouzení, proto ani tento důkazní prostředek soud neprovedl.

IV. Posouzení žaloby

14. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba není důvodná.

15. Městský soud se nejdříve zabýval otázkou, zda správní orgány na věc aplikovaly správný právní předpis. Přestože žalobce v žalobě tuto vadu nenamítal, podle již citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 51/2007 musí soudy aplikaci správného právního předpisu zkoumat z moci úřední.
16. Čl. 5 nařízení č. 1049/2001 je nazvaný „Dokumenty v členských státech“ a stanoví, že *pokud 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.*
17. Jak již bylo naznačeno výše, Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 8 As 164/2020 dospěl k závěru, že vnitrostátní správní orgány nemohou při vyřizování žádosti o poskytnutí informací s výjimkou čl. 5 nařízení č. 1049/2001 postupovat podle tohoto nařízení, jelikož nařízení (s výjimkou čl. 5) dopadá pouze na situace, kdy je informace požadována po Evropském parlamentu, Radě nebo Komisi. Zcela konkrétně kasační soud v bodech [27] až [30] uvedl následující: *„Ani v případě dokumentů, na které se vztahuje čl. 5 nařízení (dokumenty unijních orgánů v držení členských států, tj. v projednávaném případě odpovědi Komise), nemá ovšem uplatnění zásady loajality za důsledek nahrazení vnitrostátní právní úpravy ustanoveními nařízení. Jak uvedl Soudní dvůr, [c]ílem [bodu 15 odůvodnění nařízení], posuzovaného v jeho celku a společně s článkem 5 tohoto nařízení, ke kterému se vztahuje, je totiž pouze připomenout, že žádosti o přístup k dokumentům držným vnitrostátními orgány, včetně případů, kdy takové dokumenty pocházející od orgánů Společenství, zůstávají upraveny vnitrostátními pravidly použitelnými na uvedené orgány, aniž by je nahrazovala ustanovení nařízení č. 1049/2001, s výhradou požadavků stanovených uvedeným článkem 5 a uložených na základě povinnosti loajální spolupráce stanovené v článku 10 ES. Kromě toho dokumenty, které předá členský stát třetí osobě, nejsou nijak předurčeny k tomu, aby zůstaly upraveny pouze právním řádem tohoto státu. Jak správně poukazuje Švédské království, na orgán Společenství, jakožto na vnější orgán odlišný od členských států, se vztahuje, pokud jde o přístup k dokumentům, které drží, právní řád, který je tvořen vlastními pravidly. Z toho zejména vyplývá, že účinkem pravidel upravujících takový přístup nemůže být změna vnitrostátního práva, jehož posláním je upravovat podmínky přístupu k dokumentu držného vnitrostátním orgánem...“ (rozsudek Švédsko v. Komise, body 70 a 71; srov. také rozsudky Tribunálu z 5. 12. 2018, *Falcon Technologies International v. Komise*, T-875/16, ECLI:EU:T:2018:877, bod 76, nebo z 5. 12. 2018, *Sumner v. Komise*, T-152/17, ECLI:EU:T:2018:875, bod 40). [...] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že ohledně žádosti žalobkyně o poskytnutí odpovědi Komise, tj. dokumentů, na které se vztahuje čl. 5 nařízení, měl stěžovatel případně využít postup stanovený ve zmíněném ustanovení. Je však třeba korigovat závěry krajského soudu v rozsahu, v němž v souvislosti s čl. 5 nařízení odkazují na § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nutnost využít případně postup podle čl. 5 nařízení totiž podle Nejvyššího správního soudu neznamená, že se nařízení stává „zvláštním zákonem“ ve smyslu tohoto ustanovení, neboť nelze mít za to, že nařízení ve smyslu daného ustanovení upravuje poskytování informací, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Tento závěr je v souladu s tím, co bylo z hlediska unijního práva uvedeno v bodě [27] tohoto rozsudku. Kdyby se stěžovatel po případném využití postupu podle čl. 5 nařízení rozhodl danou informaci neposkytnout, postupoval by nikoliv podle nařízení, ale podle zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. např. § 11 odst. 3 tohoto zákona).“*

18. Právě rozhodující senát nesouhlasí s názorem vyjádřeným v žalovaném citovaném rozsudku městského soudu sp. zn. 3 A 193/2019, jelikož v něm vyjádřený názor je v rozporu s vývojem judikatury představujícím zejména výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 164/2020. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku sice výslovně rozsudek třetího senátu městského soudu neoznačil za nesprávný, ale zároveň jej ani výslovně nepotvrdil. Naopak názor, ke kterému se kasační soud přiklonil je v rozporu s dříve vysloveným názorem třetího senátu městského soudu.
19. Jelikož žalovaný nemohl s výjimkou konzultace s Komisí ve smyslu čl. 5 nařízení č. 1049/2001 postupovat zcela podle tohoto nařízení, je jeho rozhodnutí založeno na nesprávném právním předpisu, a jako takové nezákonné. Žalovaný měl žádost posoudit dle zákona o svobodném přístupu k informacím a nikoliv dle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.
20. Městský soud se dále zabýval otázkou, zda kvůli této vadě nezákonnosti je nutné napadené rozhodnutí zrušit.
21. Žalovaný namítal, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 51/2007 není nutné rušit rozhodnutí správního orgánu založené na nesprávném právním předpisu, je-li výsledek řízení stejný jako by byl při užití správného právního předpisu. Dle městského soudu nemá toto usnesení rozšířeného senátu na posuzovanou věc takový dopad. Rozšířený senát konkrétně uvedl následující: *„Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.“* Při aplikaci tohoto závěru rozšířeného senátu nelze odhlédnout od toho, že soudy ve správním soudnictví mají ve skrze funkci kasační, tedy pouze přezkoumávají závěry správních orgánů a nemohou za ně činit a doplňovat úvahy a domýšlet odůvodnění správních rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015-57, ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 45/2013-37, bod [33], ze dne 30. 11. 2018, č. j. 5 As 182/2016-30, bod [28]). V bodě [27] rozsudku ze dne 16. 2. 2017, č. j. 9 As 211/2016-106, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *„Není tedy úkolem soudu, aby v případě přezkumu zákonnosti rozhodnutí správního orgánu dotvářel a domýšlel jeho odůvodnění. Tím by zcela popřel svou roli přezkumného orgánu, jehož řízení je založeno na rovnosti účastníků (čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Nelze připustit, aby krajský soud ve svém rozsudku, místo přezkoumání správnosti rozhodnutí správního orgánu, vytvářel zcela nové myšlenkové úvahy, kterými úvahu správního orgánu nahradí.“*
22. Dle městského soudu je názor rozšířeného senátu nutné vykládat v tom smyslu, že se uvedené slovní spojení „rozsáhlejší doplňování řízení“ netýká pouze skutkových zjištění, ale i právního posouzení. Měl-li by tak správní soud činit zcela novou úvahu ohledně případných dopadů správné právní úpravy na věc, aniž by z řízení bylo patrné, že tato správná právní úprava nemá na výsledek řízení zásadní vliv (je např. nepodstatná pro posouzení věci), či se sice jedná o formálně jinou právní úpravu, ale je však shodná s tou, která byla na věc aplikována, nahrazoval by tím činnost správních úřadů, jež mu je zapovězeno. Tímto způsobem i v minulosti správní soud postupovaly. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2020, č. j. 5 As 162/2018-51, č. 4183/2021 Sb. NSS, v bodě [33] a shodně i městský soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2020, č. j. 5 A 117/2017-62, v bodech [41] a [42], uvedli, že zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který měl

být na věc správně použit, je odlišný od zákona o svobodném přístupu k informacím, proto nelze bez dalšího říci, že by výsledek řízení byl totožný i v případě aplikace správného právního předpisu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2022, č. j. 7 As 191/2022-35, v bodě [76], zase uvedl, že užití nesprávného právního předpisu nemělo na výsledek věci vliv s ohledem na to, že obě rozhodné části katastrálního zákona byly identické. Posledně v rozsudku ze dne 4. 12. 2019, č. j. 30 A 51/2018-52, Krajský soud v Plzni v bodě [42] nejdříve zopakoval, že soudy nezruší rozhodnutí, je-li výsledek stejný i při užití správné právní úpravy, v bodě [43] shledal, že bez rozsáhlejšího doplňování řízení nelze dospět k závěru, že by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž, a v bodě [46] zdůvodnil tuto úvahu následovně: *„Zdejší soud pak sám nemůže přistoupit k posouzení předmětné otázky, neboť by tím nahrazoval činnost správního orgánu, čímž by byla popřena úloha soudu při přezkumu správního rozhodnutí, tj. že soud zásadně přezkoumává v rozsahu žalobních bodů závěry správních orgánů, které tyto v dané věci zaujaly. Na základě konstatovaného tak nelze bez dalšího dospět k závěru, že by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.“*

23. Aplikováno na nyní posuzovanou věc, městský soud by za správní orgán musel sám posoudit, zda i dle zákona o svobodném přístupu k informacím nebylo možné požadované vyjádření poskytnout. Tuto úvahu správní soudy neučinily. Soud by tak musel učinit úvahu, která se vymyká přezkumné činnosti správních soudů. Ve smyslu výše uvedeného názoru rozšířeného senátu není možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.
24. Městský soud se dále zabýval povinnostmi, jež zákon o svobodném přístupu k informacím ukládá správním soudům při přezkumu rozhodnutí o odvolání v informačních věcech.
25. Podle § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném od 1. 4. 2023, 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 ve lhůtě, která nesmí být delší než 15 dní ode dne doručení rozsudku povinnému subjektu.* Soud poznamenává, že na nyní posuzovanou otázku postupu soudu je aplikovatelný § 16 účinný ke dni vydání tohoto rozsudku, přestože žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno ke konci roku 2019. Ustanovení § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím totiž dopadá na povinnost správního soudu při přezkumu rozhodnutí o odvolání. Přejícné ustanovení v čl. II zákona č. 241/2022, jež novelizovalo citovaný § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím, nestanoví, že by se na řízení zahájená u správních soudů měl aplikovat zákon o svobodném přístupu k informacím v dosavadním znění. Soud dodává, že § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném od 1. 4. 2023, a § 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 31. 7. 2020, jsou odlišné pouze v tom, že novější úprava stanoví, že lhůta, v níž soud nařídí povinnému subjektu poskytnout požadované informace, nesmí být delší než 15 dní. V obou zněních tak není rozdíl v samotné povinnosti soudu učinit úvahu, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Městský soud ještě poznamenává, že do roku 2019 byla tato povinnost stanovena v § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, proto v judikatuře je možné nalézt zmínění této povinnosti v odst. 4, 5 a nově i 6.
26. Správní soudy se ve své judikatuře k této povinnosti již nespočetněkrát vyjadřovaly (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014-35, nebo ze dne

14. 4. 2022, č. j. 10 As 542/2021-99, č. 4346/2022 Sb. NSS). Správní soud podle tohoto ustanovení není omezen jen na možnost zrušení správního rozhodnutí, ale disponuje rovněž atypickou pravomocí nařídit přímo povinnému subjektu, aby žadateli informaci poskytl. Zavedení apelačního prvku do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informace vždy znovu odepřely s pozměněným odůvodněním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003–73, č. 1469/2008 Sb. NSS). Smyslem a účelem § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím tak je zabránit „ping-pongu“ mezi povinným subjektem, resp. žalovaným na straně jedné, a správními soudy na straně druhé. Správní soudy musí zajistit, že prostřednictvím soudní ochrany bude rychle a účinně dosaženo poskytnutí informace v případech, kdy poskytnuta být má, avšak povinný subjekt ani žalovaný tak neučinily. Krajské soudy, mají při postupu podle § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu nalézajícího hmotné právo. Je tedy na nich, aby ověřily, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li takové důvody, je povinen nařídit povinnému subjektu požadované informace poskytnout (srov. bod [122] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012–62, č. 3155/2015 Sb. NSS). Úkolem soudu samozřejmě není, aby aktivně vyhledával důvody pro odmítnutí žádosti či nahrazoval důvody rozhodnutí o odmítnutí žádosti, jestliže důvody uvedené v rozhodnutí povinné osoby neobstojí (viz bod [21] rozsudku NSS ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010-65). Pokud však soud postupuje dle § 16 odst. 6 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 nařídit povinné osobě poskytnout informaci žadateli (tj. postupovat dle § 16 odst. 6 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.

27. Městský soud se proto zabýval otázkou, zda *prima facie* existuje jiný důvod odmítnutí žádosti o poskytnutí informací.
28. Dle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že *povinný subjekt informaci neposkytne, pokud jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí.*
29. Podle § 2 písm. g) zákona o finanční kontrole ve veřejné správě se pro účely tohoto zákona rozumí *veřejnými prostředky veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)*. Podle písm. a) stejného ustanovení se rozumí *orgánem veřejné správy organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, dobrovolný svazek obcí, příspěvková organizace územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy nebo dobrovolného svazku obcí, státní organizace Správa železniční dopravní cesty a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodář s veřejnými prostředky.*

30. Ve věci není sporné, že Komise předala žalovanému požadované vyjádření a že nesouhlasí s poskytnutím informace. Mezi účastníky je naopak sporné, zda informace vznikla z veřejných prostředků. Zákon o svobodném přístupu k informacím neuvádí, co je myšleno veřejným prostředkem. Toto uvádí zákon o finanční kontrole ve veřejné správě, který tak sice stanoví pouze „*pro účely tohoto zákona*“, dle městského soudu však při absenci jiné zákonné definice je potřebné tuto analogicky užít i na posuzovanou věc (*analogie juris*). K tomuto výkladu se přiklání i komentářová literatura (Furek Adam a Rothanzl Lukáš, Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Komentář, Linde Praha, 1. 2. 2012; nebo i Gříbková Petra a kolektiv autorů, Zákon o svobodném přístupu k informacím - judikatorní komentář, CODEXIS publishing, 1. 12. 2017).
31. Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě v citovaném § 2 písm. g) a a) nestanoví, že by se za veřejné prostředky považovaly i veřejné finance patřící jakémukoliv orgánu Evropské unie, tedy i Komisi. Městský soud sice nerozporuje tvrzení žalobkyně, že orgány Evropská unie jsou financovány z příspěvků členských států, to však dle soudu není dostatečně silný argument, aby překonal definici veřejných prostředků uvedenou v zákoně.
32. Městský soud proto souhlasí s žalovaným, že citovaný § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím na posuzovanou věc zcela dopadá. Žalobkyně požaduje po žalovaném vyjádření (email), který obdržel od Komise. Toto vyjádření tak vzniklo působením Komise, která není sama povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a její vyjádření nevzniklo za použití veřejných prostředků. Z neanonymizované části samotného vyjádření, jež má žalobkyně k dispozici, plyne, že Komise s poskytnutím informace nesouhlasí. Toto je dále zcela jasně uvedeno i v anonymizované části vyjádření, jež si městský soud od žalovaného vyžádal. Z vyjádření rovněž plyne, že samotná Komise žalobkyni neposkytla požadované informace, kterých se nejprve domáhala přímo po Komisi. Dle městského soudu je tak na první pohled zřejmé, že žádost o poskytnutí informací má být podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím odmítnuta.
33. Je možné i poukázat na to, že v souladu s poslední větou čl. 5 nařízení č. 1049/2001, který na věc je aplikovatelný, mohl žalovaný žádost o informace postoupit Komisi. Jak již bylo uvedeno, Komise žádost žalobkyně již odmítla a informace jí neposkytla. Postupoval-li by žalovaný dle tohoto článku, výsledek řízení by byl rovněž stejný, tedy, že by informace nebyla žalobkyni poskytnuta.
34. Městský soud pro úplnost doplňuje, že žalobkyně nijak konkrétně nebrojí proti názoru žalovaného, že jí nemohl poskytnout osobní údaje uvedené ve vyjádření.
35. Dle městského soudu tak byl *prima facie* zřejmý důvod, pro který má být žádost žalobkyně v rozsahu, ve kterém jí nebyly poskytnuty informace o osobních údajích a o spisové značce konkrétního řízení odmítnuty, proto soud nepřikázal odmítnuté informace žalobkyni poskytnout.
36. Městský soud poznamenává, že posouzení nutnosti zrušit rozhodnutí správních orgánů (body [20] až [23] tohoto rozsudku) a posouzení aplikovatelnosti § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím (body [24] až [35]), jsou dvě odlišné právní otázky. Zatímco v prvním případě, kdy městský soud musel zrušit rozhodnutí žalovaného, jelikož nemohl za správní orgány „rozsáhle doplňovat řízení“ a nahrazovat tak jeho činnost, je povinnost posouzení vlivu užití nesprávného právního předpisu stanovena správním soudům obecně pro všechna řízení; v druhém případě, kdy posuzoval aplikovatelnost § 16

odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, je tato povinnost stanovena speciálně právě pro věci informační. Nejedná se o jednu a tutéž právní otázku, proto městský soud i tato posouzení od sebe navzájem oddělil. V případě, že by městský soud dospěl k závěru, že nesprávně užitý právní předpis neměl vliv na výsledek řízení, žalobu by zamítl a už by neposuzoval aplikaci § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, jelikož by již uzavřel, že žádost o informace měla být odmítnuta. Vzhledem k tomu, že je městský soud v posuzované věci však názoru, že aplikace nesprávného právního názoru měla vliv na výsledek řízení, a vzhledem k tomu, že za správní orgán nemohl v souladu s obecným principem kasačního přezkumu domýšlet jeho odůvodnění, musel přistoupit k dalšímu kroku, k posouzení aplikace § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím. Jak již bylo uvedeno, při posouzení aplikace § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím musel městský soud opustit čistě kasační princip přezkumu a sám se zabývat možnými důvody pro odmítnutí žádosti. Tento názor městského soudu o nutnosti postupného přezkumu (tedy nejdříve posoudit možnost pouhého zamítnutí žaloby s ohledem na limity správního soudnictví a až následně přihlídnout ke speciální pravomoci dané v § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím) je odůvodněn i tím, že odmítly-li by správní orgány poskytnout určitou informaci nesprávně, avšak existoval-li by jiný zákonný důvod k odmítnutí, a byl-li by správný názor, který zastává žalovaný, že by žaloba měla být v takovém případě zamítnuta, správní soudy by musely žalobu zamítnout vždy, jelikož odmítnutí poskytnutí informace z nesprávného důvodu je ve svém důsledku aplikace nesprávné právní úpravy. To se však zjevně neděje, jelikož názor správních soudů (viz judikatura citovaná výše) a i odborné literatury (Furek Adam a Rothanzl Lukáš, Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Komentář, Linde Praha, 1. 2. 2012) v takových případech je, že je nutné zrušit žalobou napadené rozhodnutí, aby správní orgány odmítly poskytnutí informace ze správného důvodu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

37. Z výše uvedených důvodů městský soud rozhodnutí předsedy Rady žalovaného zrušil pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.
38. V souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. je v dalším řízení správní orgán vázán názorem vysloveným v tomto rozsudku. Žalovaný tak v dalším řízení bude postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud uvádí, že sice věta druhá čl. 5 nařízení č. 1049/2001 umožňuje správnímu orgánu žádost o poskytnutí informací postoupit příslušnému orgánu Evropské unie k vyřízení, je tak možné učinit pouze „místo“ konzultace s daným orgánem Evropské unie. Žalovaný již však provedl konzultaci ohledně dané žádosti o informace, proto již nemůže žádost postoupit Komisi dle věty druhé čl. 5 nařízení č. 1049/2001.
39. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měla žalobkyně ve věci plný úspěch, náleží jí náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a za účast na jednání soudu dne 19. 7. 2023 ve smyslu § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13

odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 9 800 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce.

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 nejblíže 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 19.07.2023

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.