



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobců: 1) **Město Jablonné v Podještědí**
 se sídlem náměstí Míru 22, Jablonné v Podještědí
 2) **Sdružení na záchranu kopce Tlustec, z. s.**
 se sídlem Postřelná 92, Jablonné v Podještědí
 oba zastoupení JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., advokátem
 se sídlem Aranžerská 166, Praha 9

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
 sídlem Národní 16, Praha 1

za účasti: **KAMENOLOM BRNIŠTĚ a.s.**
 se sídlem Brniště 1 – Kamenolom Brniště, Brniště,
 zastoupen JUDr. Tomášem Těmínem, Ph. D., advokátem
 se sídlem Karlovo náměstí 28, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministryně životního prostředí ze dne 12. 7. 2022, č. j. MZP/2022/430/44, sp. zn.: R/3987,

takto:

- I. Rozhodnutí ministryně životního prostředí ze dne 12. 7. 2022, č. j. MZP 202243044, sp. zn. R 3987, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů ve výši 22 680 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobců JUDr. Petra Svobody, Ph. D., advokáta.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů v řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobci se podanou žalobou domáhali přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministryně životního prostředí (dále jen „žalovaný“), kterým byl zamítnut jejich rozklad proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“ nebo „MŽP“) ze dne 29. 12. 2021., č. j. MZP/2021/130/1086, ve věci odepření zpřístupnění spisového materiálu vedeného k žádosti OZŘ o prodloužení stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru „*Hornická činnost v dobývacím prostoru Lubov*“ na životní prostředí (stanovisko EIA), a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
2. Žalobci žádostí ze dne 7. 10. 2021 požádali ministerstvo o informace podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „InfoZákon o ŽP“), a sice: 1) zda v roce 2021 společnost KAMENOLOM BRNIŠTĚ a. s. požádala o prodloužení platnosti stanoviska EIA, 2) pokud ano, žádali o zaslání (či poskytnutí) kopie žádosti o prodloužení platnosti uvedeného stanoviska EIA včetně všech příloh, 3) zda vede ministerstvo v současné době proces rozhodování o žádosti o prodloužení platnosti stanoviska EIA podle §9a odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále také „zákon EIA“), 4) pokud ano, žádali o sdělení, který odbor MŽP a pod jakou spisovou značkou tento proces vede, dále žádali o zaslání (či poskytnutí) kopií všech dokumentů, které jsou v současné době podkladem pro rozhodování MŽP o žádosti o prodloužení platnosti uvedeného stanoviska EIA (dále jen „žádost“).
3. Ministerstvo dospělo k závěru, že žádost byla podána mimo informační zákony. Následně v navazujícím procesním postupu ministerstvo žalobcům informace k bodu 1), 3) a částečně 4) žádosti poskytlo. V ostatním, tj. ve vztahu k bodu 2) a částečně k bodu 4), v nichž žalobci žádali o kopie všech podkladů podle ustanovení § 9 odst. 1 InfoZákona o ŽP, ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím v nyní projednávané věci informace odmítlo s tím, že zpřístupňovat kompletní spisový materiál dle InfoZákona o ŽP nelze.
4. Rozklad žalobců proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaný zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. K rozkladovým námitkám, které jsou obdobné jako námitky žaloby, žalovaný zejména poukázal na částečné poskytnutí informací a odůvodnění znepřístupnění ostatních informací s poukazem na § 9 odst. 1 citovaného zákona. Zdůraznil, že žalobci trvali na projednání žádosti dle InfoZákona o ŽP, poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) k zákonu č. 106/1999 Sb., zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfoZákon“) a ve shodě s ministerstvem měl za to, že se svým obsahem jednalo o žádost o nahlédnutí do správního spisu. Porovnal obě právní úpravy a konstatoval, že judikatura k InfoZákonu o ŽP je velmi střídmá, ale podobnost institutů obou zákonů umožňuje její použití na InfoZákon o ŽP.

II. Žaloba

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

5. Žalobci v úvodu žaloby rekapitulovali průběh správního řízení a tvrdili, že je žalobou napadené rozhodnutí v rozporu s § 2 písm. a) bodem 6 ve spojení s § 2 písm. c), s § 11 větou druhou a třetí a § 15 InfoZákona o ŽP, s přihlédnutím k čl. 1 odst. 2 písm. g) bodům iv) a v), čl. 6 odst. 2, 3 a 5 a čl. 8a odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále také „směrnice 2011/92/EU“). Dále namítali zkrácení na svém veřejném subjektivním právu na přístup k požadovaným informacím o životním prostředí, zaručeným § 1 odst. 1 InfoZákona o ŽP ve spojení s výše citovanými právními předpisy.
6. Konkrétně tvrdili, že informacemi o životním prostředí dle § 2 písm. a) bod 6 InfoZákona jsou mimo jiné informace, které vypovídají o „*správních řízeních ve věcech životního prostředí*“ a „*o posuzování vlivů na životní prostředí*“. Žalobci přitom výslovně požadovali poskytnutí informací, které se týkají konkrétního správního řízení ve věci konkrétního posuzování vlivů na životní prostředí. Ačkoli řízení o prodloužení platnosti stanoviska EIA podle § 9a odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“) má toliko povahu postupu dle části čtvrté správního řádu, proces posuzování vlivů na životní prostředí je zřejmě nejdůležitějším správním postupem, týkajícím se životního prostředí. Proto jsou informace o prodloužení platnosti stanoviska EIA jedním z nejtypičtěších příkladů „informací o životním prostředí“.
7. Zdůraznili, že právní režim poskytování informací o životním prostředí dle InfoZákona o ŽP je režimem zvláštním, který má přednost jak před InfoZákonem, tak před § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) ve spojení s § 154 téhož zákona. To platí dvojnásob o informacích, které se týkají „*posuzování vlivů na životní prostředí*“ (proces upravený směrnicí 2011/92/EU) a které lze podřadit pod informace o životním prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, v platném a účinném znění (dále jen „směrnice 2003/4/ES“), a čl. 2 odst. 3 písm. b) Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“).
8. Poukázali na odlišnosti mezi oběma informačními zákony ve vztahu ke „zvláštním zákonům“, které rovněž upravují poskytování informací, spadajících do rozsahu působnosti daného informačního zákona. Zdůraznili, že InfoZákon v § 2 odst. 3 výslovně stanoví, že se nevztahuje na poskytování „*informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytování informací*“, čímž sám sebe výslovně staví do pozice subsidiárního zákona, který může být vyloučen úpravou zvláštního zákona. Oproti tomu § 11 věta druhá InfoZákona o ŽP stanoví, že „*právo na informace o životním prostředí podle tohoto zákona však nelze omezit nebo vyloučit*“. Obdobně dle § 15 InfoZákona o ŽP, pokud poskytování informací, jež jsou předmětem tohoto zákona obsahují také zvláštní právní předpisy, „*(...) nelze rozsah informací stanovený tímto zákonem omezit*“. InfoZákon o ŽP tak sám sebe výslovně staví do pozice superspeciálního zákona a jím zaručený rozsah práva na informace o životním prostředí je zvláštními zákony neomezitelný. Tento závěr nepřímě potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu a judikatura, na kterou žalobci odkázali a z níž citovali.

9. S poukazem na výše uvedené odlišnosti žalobci dovodili, že nelze na k výkladu InfoZákona o ŽP použít judikaturu týkající se § 2 odst. 3 InfoZákona. Žalobci taktéž poukazovali na to, že žalovaným citovaný právní názor F. Korbela není s ohledem na rozdíly mezi oběma informačními zákony ve vztahu ke specialitě § 38 správního řádu vůči zákonu o právu na informace o životním prostředí odůvodněn, a tudíž nemá v daném případě argumentační potenciál.
10. Výše uvedené obecné argumenty lze dle žalobců aplikovat také na vztah InfoZákona o ŽP k ustanovení § 38 a § 154 správního řádu, která upravují nahlížení do správního spisu. Obdobnou úpravu nahlížení do správního spisu ostatně obsahoval předchozí správní řád z roku 1967 ve svém § 23. Zákonodárce přesto do InfoZákona o ŽP nevložil pravidlo obdobné § 2 odst. 3 InfoZákona, a naopak do něj vložil § 11 a § 15, které zavádí jeho „*superspecialitu*“. Zákonodárce tedy v InfoZákoně o ŽP takovou výlukou stanovit nechtěl. Výklad žalovaného je nepřipustnou analogií legis v neprospěch adresátů právních norem, která je v rozporu s výslovným zněním zákona, jež je opačného normativního významu, než který dovozuje žalovaný. Žalobci shrnuli, že žalovaný aplikoval pravidlo, které InfoZákon o ŽP postrádá, a naopak odmítl aplikovat výslovná pravidla, která tento zákon obsahuje.
11. Žalobci brojili také proti závěru žalovaného, že se ustanovení § 11 a § 15 InfoZákona o ŽP vztahují jen na jiné zákony, přijaté před přijetím tohoto zákona. Tato úvaha postrádá jakoukoliv oporu v InfoZákonu o ŽP či v důvodové zprávě. Argument *lex posterior derogat priori* je proto nepoužitelný. Výkladové pravidlo *lex specialis derogat generali* má přednost před *lex posterior derogat priori*, a právě ustanovení § 11 a § 15 InfoZákona o ŽP jsou výslovnou zákonnou úpravou pravidla *lex specialis derogat generali*.
12. Žalobci svá tvrzení podpořili vztahem InfoZákona o ŽP k zákonné úpravě procesu rozhodování o prodloužení platnosti stanoviska EIA. Proces posuzování vlivů na životní prostředí i proces rozhodování o prodloužení platnosti stanoviska EIA jsou správními procesy, které se podřídně řídí částí čtvrtou správního řádu. Dle § 154 správního řádu není v těchto procesech přímo ani obdobně použitelný § 17 ani § 38 správního řádu. Obě tato ustanovení jsou použitelná pouze přiměřeně, tzn. jen volně a z části. Taková jen přiměřeně použitelná zákonná úprava nemůže vyloučit použití výslovné opačné úpravy v InfoZákoně o ŽP, a to s přihlédnutím k požadavkům na eurokonformní výklad a Aarhuskou úmluvu.
13. Uvedli, že proces posuzování vlivů na životní prostředí je veřejný, pročez podrobně argumentovali ve prospěch závěru, že proces o prodloužení platnosti stanoviska EIA, vedený podle § 9a odst. 4 zákona EIA, je dílčím úsekem procesu posuzování vlivů na životní prostředí podle čl. 1 odst. 2 písm. g) směrnice 2011/92/EU. Měl by tedy být založen, přinejmenším v otázce poskytování informací veřejnosti, na podobných pravidlech jako vlastní proces posuzování vlivů na životní prostředí v úzkém slova smyslu, zejména na pravidlech informování veřejnosti podle čl. 6 odst. 2, 3 a 5 směrnice 2011/92/EU. Platná úprava obsažená v § 9a odst. 4 zákona EIA je do jisté míry v rozporu s výše citovanou směrnicí, veřejnost tak musí žádat o zpřístupnění těchto podkladů cestou individuálních žádostí. Podklady, týkající se procesu rozhodování příslušných orgánů o prodloužení platnosti stanoviska EIA podle § 9a odst. 4 zákona EIA, jsou informacemi o činnostech nebo opatřeních, včetně opatření administrativních, týkajících se životního prostředí ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/4/ES a čl. 2 odst. 3 písm. b) Aarhuské úmluvy. Proto se na ně plně vztahuje zvláštní režim práva na informace o životním prostředí zaručený v ČR

„transpozičním“ InfoZákonem o ŽP. Výklad žalovaného, podle kterého má být veřejnosti odepřeno zpřístupnění podkladů z procesu rozhodování o prodloužení platnosti stanoviska EIA, protože je nutné postupovat dle § 154 a § 38 správního řádu a prokazovat při tom právní zájem nebo jiný vážný důvod dle § 38 odst. 2 správního řádu, je dle žalobců nepřijatelný.

14. Žalobci žádali, aby soud žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě konstatoval, že je žalobní argumentace žalobců v zásadě shodná s argumentací uplatněnou v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí a zároveň totožná s argumentací uplatněnou jiným žalobcem v řízení vedeném u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 10 A 68/2022.
16. Zdůraznil, že žalobci ani nepopírají, že fakticky žádají o přístup do správního spisu a účelem jejich žádosti je získat přístup do spisové dokumentace, nikoli konkrétní informace ze spisové dokumentace. Žalobci nijak blíže nespecifikují informace o životním prostředí, jež jsou předmětem jejich zájmu. Byť některé informace ve správním spisu spadají do definice pojmu informace o životním prostředí, žalobci nežádají o konkrétní informace o možných vlivech činnosti na životní prostředí či o stavu životního prostředí, nýbrž se domáhají přístupu do správního spisu. Žalovaný žádost žalobců vyřizoval jako žádost režimu InfoZákona o ŽP jen na žádost žalobců, přestože si je vědom judikatury, podle které má být žádost o přístup do spisového materiálu vyřizována výlučně v režimu správního řádu.
17. Žalovaný dále poukázal na historické souvislosti vzniku obou informačních zákonů a uvedl, že jejich odlišnost spočívá v především v charakteru poskytovaných informací, jelikož na informace o vlivu určité činnosti na životní prostředí nelze aplikovat některé obecně uznávané důvody odepření přístupu k informacím o životním prostředí. Neztotožnil se názorem, že InfoZákon o ŽP přistupuje k přijatým komplexním zvláštním právním úpravám výslovně odlišně. Argumentaci absencí obdoby ustanovení § 2 odst. 3 InfoZákona považoval za lichou s tím, že InfoZákon o ŽP nabyl účinnosti více než rok a půl před nabytím účinnosti obecného InfoZákona. Zákonodárci tak nelze při schvalování zákona v roce 1998 přisuzovat úmysl vědomého odchýlení se od právní úpravy přijaté o rok později. Žalobcem uvedená ustanovení InfoZákona o ŽP novelizují dříve přijaté právní předpisy poskytování informací o životním prostředí, protože ve vztahu k ustanovením později přijatých zákonů je třeba vycházet z výkladových pravidel *lex posterior derogat priori* a *lex posterior specialis derogat legi priori generali*. Právní úprava fyzického přístupu do celého správního spisu (či jeho podstatné části) není ani stanovením dalšího povinného subjektu, ani stanovením odchylných podmínek či způsobu ve smyslu § 11 InfoZákona o ŽP. Ustanovení § 15 téhož zákona je pak i dle důvodové zprávy zamýšleno jako nepřímá novelizace existujících předpisů. Taktéž uvedl, že žalobci těží z širokého vymezení pojmu „informace o životním prostředí“ a nedostatku judikatury. Je zjevné, že přímým úmyslem zákonodárce nebylo zajistit neomezený přístup veřejnosti do správního spisu a vyloučit aplikaci § 38 správního řádu. Podotkl, že při vyřizování žádosti o prodloužení platnosti stanoviska EIA je veden spis ve smyslu § 17 správního řádu. Přiměřenost použitelnosti § 38 správního řádu je dána tím, že řízení nemá účastníky. To však neznamená, že se § 38 správního řádu neuplatní.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

18. Závěrem žalovaný poznamenal, že v případě procesu prodloužení platnosti stanoviska EIA zákon nepřiznává příslušníkům veřejnosti, dotčené veřejnosti, resp. územním samosprávným celkům, žádná oprávnění zapojit se do něj, potažmo se jakýmkoliv způsobem vyjadřovat k podkladům nezbytným pro jejich vydání. Stejně tak neukládá správnímu orgánu povinnost takový podklad zveřejnit a zpřístupnit jej veřejnosti. Namítání nezákonnosti stanovisek je možné až v rámci navazujících řízení, resp. prostřednictvím odvolání či správní žaloby proti rozhodnutí v navazujícím řízení vydanému. Právní úprava postupu vedoucího k prodloužení stanoviska EIA naprosto jednoznačně uvádí, že jeho jediným participantem je žadatel, resp. tedy oznamovatel záměru. Tato právní úprava upravuje veškeré své aspekty natolik specificky, aby nepředpokládala jakékoliv analogické (či podpůrné) užití ustanovení procesu EIA jako takového (tj. § 6 až § 9a zákona EIA).
19. Žalovaný žádal, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Replika žalobců a další podání účastníků řízení

20. Dle žalobců nemá smysl formalisticky rozlišovat, zda účelem žádosti žalobců byl přístup do spisu, nebo přístup k informacím ze spisu. Účelem žádosti žalobců bylo získat „jen“ informace, nikoli přístup do spisu. Žalobci žádali o informace týkající se konkrétního procesu rozhodování žalovaného o prodloužení platnosti konkrétního stanoviska EIA. Také žádali o informace o možných vlivech činnosti (těžby čediče v dobývacím prostoru Luhov) na životní prostředí. Ty jsou obsaženy v požadovaných dokumentech. V projednávané věci se jedná například o informace o výskytu azbestu v dobývané hornině, čehož se právě týkají některé dokumenty, jež jsou (či byly) podkladem pro rozhodování o prodloužení platnosti stanoviska EIA. Žalobci dále uvedli, že přirozeně nemohli žádat o konkrétní informace, které v jejich věci jsou nebo mohou být podstatné, neboť nevěděli, jaké podstatné dokumenty má žalovaný ve své dispozici. Právě proto podali předmětnou žádost, aby se dozvěděli, jaké všechny konkrétní informace a dokumenty má žalovaný v držení. Ze souhrnu podkladů nelze chirurgicky oddělovat ty dílčí informace, které se výslovně týkají vlivů na životní prostředí, a dílčí informace ostatní. Konstatovali, že následně v žádosti ze dne 17. 9. 2022 žádali žalovaného o zcela konkrétní informaci (kopii rentgenové semikvalitativní fázové analýzy vzorků čediče z kamenolomu Brniště ze dne 30. 7. 2019, provedené v geochemické laboratoři České geologické služby, včetně příloh), nicméně žalovaný jim i tuto konkrétní požadovanou informaci odepřel rozhodnutím ze dne 16. 11. 2022, č. j. MZP/2022/040/4044 (poznámka soudu-zákonnost tohoto rozhodnutí je předmětem přezkumu u zdejšího soudu pod sp. zn. 11 A 74/2022).
21. K výkladu směrnice 2003/4/ES a Aarhuské úmluvy uvedli, že není podstatné, zda jde o „informace o správních řízeních ve věcech životního prostředí“, ale především to, že jde o informace o „posuzování vlivů na životní prostředí“, což je stěžejní veřejný proces upravený normami evropského práva. Jen stěží lze najít typičtější příklad „informací o životním prostředí“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/4/ES. Není proto významné, zda či do jaké míry byl InfoZákon o ŽP pojat širěji než evropská úprava.
22. OZŘ se k žalobě nevyjádřila.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

23. Při ústním jednání dne 11. 10. 2023 účastníci setrvali na svých stanoviscích. Soud neprovedl důkazy navržené žalobci, neboť je pro posouzení právní otázky považoval za nadbytečné, z důvodů uvedených níže.
24. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou uplatněných bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu, a dospěl k závěru, že je žaloba důvodná.
25. Při posouzení vyšel soud z následující právní úpravy:
26. Podle § 2 písm. a) bodu 6 InfoZákona o ŽP se pro účely tohoto zákona informacemi o životním prostředí (dále jen "informace") rozumí informace v jakékoliv technicky proveditelné podobě, které vypovídají zejména o správních řízeních ve věcech životního prostředí, posuzování vlivů na životní prostředí, peticích a stížnostech v těchto věcech a jejich vyřízení a rovněž informace obsažené v písemnostech týkajících se zvláště chráněných součástí přírody a dalších součástí životního prostředí chráněných podle zvláštních předpisů.
27. Podle § 2 písm. c) téhož zákona se pro účely tohoto zákona zpřístupňováním informací rozumí jejich poskytování jakoukoliv technicky proveditelnou formou jednotlivým právnickým nebo fyzickým osobám, jež o ně požádaly, (dále jen „žadatel“), přímé nahlížení do písemností nebo jiných souborů informací, pořizování výpisů, opisů nebo kopií žadatelem v sídle nebo v jiných prostorách povinných subjektů a informování o způsobech a metodách získání jednotlivých informací.
28. Podle § 11 téhož zákona může zvláštní zákon stanovit případy, kdy je jiná osoba povinna zpřístupňovat informace. Zvláštní zákon může rovněž určit odchylné způsoby a podmínky zpřístupňování informací. Právo na informace o životním prostředí podle tohoto zákona však nelze omezit nebo vyloučit.
29. Podle § 15 téhož zákona, pokud zvláštní právní předpisy upravují též poskytování informací, které jsou předmětem úpravy tohoto zákona, nelze rozsah informací stanovený tímto zákonem omezit.
30. Podle § 2 odst. 3 InfoZákona se zákon 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.
31. Předně soud s ohledem na poukaz žalovaného na řízení vedené před Městským soudem v Praze pod sp. zn. 10 A 68/2022 uvádí, že v nyní projednávané věci byly žalobci vzneseny obdobné žalobní námitky proti obdobné argumentaci žalovaného, jako ve výše označené věci projednávané desátým senátem. Desátý senát o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 17. 8. 2023, č. j. 10 A 68/2022 – 41. Devátý senát v nyní projednávané věci části jeho právních východisek přisvědčil, jak bude uvedeno níže.

32. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, soud jej proto ověřil z obsahu spisového materiálu a přistoupil k posouzení věci samé.
33. Podstatou sporu je posouzení, zda byla žádost žalobců materiálně žádostí o poskytnutí informací nebo žádostí o nahlížení do spisu.
34. Správní orgány v posuzovaném případě uzavřely, že žalobci požadovali zpřístupnění celého spisového materiálu, a poukazyvaly na povinnost respektovat požadavky § 38 správního řádu. V prvostupňovém rozhodnutí ministerstvo konkrétně odkázalo na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 7 As 124/2017-21, a ustálenou rozhodovací praxi soudů, podle které, žádá-li žadatel o zaslání kopie celého spisu, jedná se podle obsahu o žádost o nahlédnutí do spisu podle § 38 správního řádu. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2004, č. j. 5 A 158/2001-100, zároveň uvedlo, že nahlížení do spisu je samostatně a komplexně upraveno správním řádem, a proto nelze právo na přístup k celému správnímu spisu uplatnit na základě informačních zákonů. Obdobně žalovaný uzavřel, že podstatou sporu je právo na přístup ke spisové dokumentaci, které je třeba uplatnit prostřednictvím ustanovení § 38 správního řádu. K tomu citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 10 As 118/2018-53, „*Pro určení, zda má žádost režim informačního zákona, nehraje žádnou roli, že žadatel nežadá o fyzický přístup do spisu, ale žádá „dálkově“ o kopie celého spisu nebo jeho podstatné části (srov. již rozsudek ve věci 2 As 38/2007 nebo 7 As 18/2012). Fyzické nahlížení do spisu je přece naprosto srovnatelné s pořízením kopie spisu či jeho podstatné části. (...) NSS zdůrazňuje, že žádostí podle informačního zákona naopak bude, požaduje-li žadatel jen kopie určitých dokumentů ze spisu (nejčastěji půjde o finální rozhodnutí, může jít ale i o několik málo jiných dokumentů tvořících spis – srov. k tomu např. rozsudek ze dne 1. 4. 2014, č. j. 7 As 64/2013-49)*“ (citace krácena a podtržení doplněno soudem).
35. Soud o žalobě uvažil takto:
36. Česká republika je vázána Aarhuskou úmluvou, z níž vyplývá tzv. minimální standard, který při rozhodování o poskytování informací o životním prostředí nelze obejít. Nelze pominout ani důraz na maximálně široký výklad pojmu „právo na informace o životním prostředí“ (čl. 2 bod 3 Aarhuské úmluvy a čl. 2 bod 1 směrnice 2003/4/ES, pojaté do odst. 2 písm. a) InfoZákona o ŽP). Podle čl. 4 Aarhuské úmluvy nemusí žadatel prokazovat oprávněný zájem na poskytnutí informace.
37. Lze přisvědčit poukazu žalobců na specialitu práva na informace o životním prostředí. Právo na informace o životním prostředí, zakotvené na ústavní úrovni v čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, je speciální vůči „obecnému“ právu na informace zakotvenému v čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Obdobné závěry je třeba učinit pro oba informační zákony, které daná ústavní práva provádějí. Právní úprava obsažená v InfoZákonu o ŽP je tedy speciální vůči právní úpravě obsažené v InfoZákonu (obdobně usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 26/95, usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014-63).
38. Ve věci žádosti o poskytnutí informací o životním prostředí je proto třeba postupovat podle InfoZákona o ŽP, přičemž InfoZákon se použije pouze podpůrně. V tomto směru soud

neshledal důvod, proč nepoužít závěry judikatury vztahující se k InfoZákonu (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, č. j. 1 As 44/2010-103). Žalovaným citovanou judikaturu lze proto v obecné rovině považovat za argumentačně vhodnou i pro nyní projednávanou věc.

39. Lze rovněž v obecné rovině přisvědčit, že podle ustanovení § 11 a § 15 InfoZákona o ŽP nelze právo na informace o životním prostředí omezit nebo vyloučit co do způsobu a podmínek zpřístupnění (§ 11) a co do rozsahu (§ 15). Zavádí se tak tzv. minimální standard, podle kterého právo na informace o životním prostředí nemůže být redukováno pod úroveň stanovenou tímto zákonem, popř. pod úroveň stanovenou Aarhuskou úmluvou nebo směrnicí 2003/4/ES. Tato ustanovení nepřímou novelizovala právní předpisy, upravující poskytování informací (též) o životním prostředí před přijetím tohoto zákona. Zároveň je nicméně nutno podotknout, že dle ustálených doktrinárních závěrů odborné literatury se uplatní také zásada *lex posterior derogat priori*: „Podle výkladových pravidel *"lex posterior derogat priori"* (pozdější zákon ruší předcházející) a *"lex posterior specialis derogat legi priori generali"* (pozdější zákon speciální ruší obecný zákon dřívější) zřejmě nelze dospět k jinému než kladnému závěru. Shodně s odbornou literaturou (Korbel a kol., 2005, s. 324-325) se proto domníváme, že i pokud by později přijaté ustanovení zákona omezovalo rozsah přístupu k informacím o životním prostředí, tj. zakotvovalo nový zákonný důvod pro odepření zpřístupnění informace o životním prostředí, nelze takové ustanovení neaplikovat.“ (Cit. JELÍNKOVÁ, Jitka. § 15 Vztah k jiným právním předpisům. In: JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. Zákon o právu na informace o životním prostředí: Praktický komentář, ASPI, Wolters Kluwer).
40. Povinné subjekty k poskytování informací dle InfoZákona o ŽP jsou vymezeny v § 2 písm. b) tohoto zákona. Dle § 2 písm. c) téhož zákona může o poskytnutí informace požádat jakákoliv fyzická nebo právnická osoba. Omezit nebo odeprít zpřístupnění informací lze pouze na základě důvodů uvedených v § 8 téhož zákona (např. pokud zpřístupnění vylučují předpisy o ochraně utajovaných informací, o ochraně duševního vlastnictví, o ochraně obchodního tajemství aj., pokud by zpřístupnění této informace mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí v místech, kterých se informace týká, nebo pokud se týká materiálu ve fázi dokončování nebo rozpracovaných dokumentů nebo dosud nezpracovaných nebo nevyhodnocených údajů). O nevyhovění žádosti, byť částečném, musí být rozhodnuto podle § 9.
41. Do informací o životním prostředí dle § 2 InfoZákona o ŽP náleží také informace, které vypovídají o správních řízeních ve věcech životního prostředí a o posuzování vlivů na životní prostředí (podle § 2 písm. a/ bodu 6 citovaného zákona jsou takovými informacemi mj. informace vypovídající o posuzování vlivů na životní prostředí, což bezpochyby odkazuje právě na zákon EIA).
42. K otázce odlišení žádosti o nahlížení do spisu od žádosti o informace Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007-78, uzavřel, že žádosti podle informačního zákona bude, požaduje-li žadatel jen kopie určitých dokumentů ze spisu, a shrnul, že „nemohla-li žalobkyně vůbec nablížit do spisu, nemohla se tomuto zákonnému zákazu vyhnout tím, že celou věc „překlopí“ do jiného zákonného režimu. Žádosti podle informačního zákona nemohou jednoduše negovat explicitní zákonné výluky dle zvláštních zákonů, nemohou tedy ani obcházet či nabrazovat výluku z nahlížení do spisu. Ostatně právě § 2 odst. 3 informačního

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

zákona vede k závěru, že si žadatel nemůže dle své libosti vybírat zákonný režim, v němž se seznámí s informacemi. Je-li žádost o informace svou povahou žádostí o nahlížení do spisu, typicky proto, že žadatel chce získat kopie celého spisu či jeho podstatné části, musí žadatel věc řešit cestou žádosti podle § 38 správního řádu, nikoliv cestou žádosti dle informačního zákona.“

43. Postup podle úpravy nahlížení do spisu ve správním řádu připadá dle Nejvyššího správního soudu v úvahu v případech, kdy žadatel skutečně požaduje získání informací prostřednictvím nahlížení do spisu. Pokud se však výslovně dovolává postupu podle informačního zákona, není důvod jeho žádost odmítnout s poukazem na speciální úpravu obsaženou ve správním řádu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009-106, a ze dne 15. 9. 2008, č. j. 6 As 52/2007-80). Zároveň v rozsudku ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007-78, Nejvyšší správní soud poukázal také na to, že žádost o informace ve své povaze nemá být zastřenou žádostí o nahlížení do správního spisu.
44. V rozsudku ze dne 24. 9. 2020, č. j. 8 As 51/2019-39, pak Nejvyšší správní soud vyložil, že pro rozlišení institutu informační žádosti a nahlížení do spisu není podstatná otázka konkrétního označení požadovaných dokumentů ze spisu, ale rozsah žádosti. Uzavřel, že i pokud se žádost týká nikoliv kompletního spisu, ale „jen“ jeho podstatné části, stále jde obsahově o nahlížení do spisu, a míru konkrétnosti označení v žádosti požadovaných dokumentů již není třeba zkoumat.
45. Lze však také poukázat na závěry Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2019, č. j. 31 A 68/2017 – 37: *„Je totiž nutno rozlišovat poskytování blíže neurčeného (žadatelem nekonkretizovaného) okruhu informací a poskytování konkrétních informací specifikovaných v žádosti. Zatímco první kategorie spadá pod režim § 38 správního řádu, v druhém případě se postupuje dle informačního zákona. Toto rozlišování striktně dodržuje také ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 13. 12. 2006, č. j. 5 As 3/2006-70, ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007-78, nebo ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 As 18/2012-23). Judikatura správních soudů pak vyloučila aplikaci informačního zákona v těch případech, kdy bylo žádáno zpřístupnění celého spisu (potažmo poskytnutí kopie spisu), neboť tento postup je komplexně upraven ve správním řádu. Poskytnutí kopie celého správního spisu přitom judikatura postavila naroveň nahlížení do spisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 As 18/2012-23).“*
46. InfoZákon o ŽP sám o sobě neobsahuje speciální úpravu nahlížení do správního spisu. Byť se zpřístupnění informace o životním prostředí může uskutečnit i nahlížením do písemností (srov. § 2 písm. c/ citovaného zákona), znamená to pouze tolik, že je-li informace určena ke zpřístupnění, může se tak stát nahlížením do písemnosti. Neznačená to, že se jedná o zvláštní právní úpravu oproti § 38 správního řádu.
47. Podle § 154 správního řádu se při vydávání tzv. jiných úkonů (judikatura dovodila, že takovým úkonem je i závazné stanovisko, tedy i stanovisko EIA podle § 9a zákona EIA, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150) postupuje podle části čtvrté a části první správního řádu, obdobně podle vyjmenovaných ustanovení části druhé a třetí. Přiměřeně se použijí další ustanovení správního řádu, pokud jsou potřebná. Jelikož ustanovení § 38 správního řádu není v § 154 správního řádu vyjmenováno, přichází v úvahu toliko jeho přiměřené použití.

48. Potřebnost přiměřené aplikace § 38 správního řádu přitom vyvstala právě v nyní projednávané věci. V řízení o posuzování vlivů na životní prostředí nepochybně platí obecná a základní povinnost správních orgánů vést správní spis jako „v každé věci“ dle § 17 správního řádu. Správní řád žádnou výlukou z této povinnosti nestanovuje a nestanovuje ji ani zákon EIA. Je přitom žádoucí, aby byl obsah takového spisu chráněn a aby přístup do něj umožněn pouze účastníkům řízení, jejich zástupcům a jiným osobám, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod za podmínek stanovených § 38 správního řádu.
49. Ke vztahu § 38 správního řádu k poskytování informací o životním prostředí lze ostatně poukázat na závěry relevantní odborné literatury: *„Úprava nahlížení do spisu v § 38 spr. řádu je chápána jako komplexní zvláštní úprava (srov. také § 2 odst. 3 zák. o svobodném přístupu k informacím). Proto pokud osoba (v praxi neúčastník správního řízení) požaduje nahlížení do celého spisu správního řízení ve věci životního prostředí, je namístě postupovat podle § 38 spr. řádu. To znamená, že neúčastník správního řízení ve věci životního prostředí musí prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod a musí být splněny další podmínky, aby mu nahlížení do spisu bylo umožněno“* (cit. JELÍNKOVÁ, Jitka. § 2 Vymezení pojmů. In: JELÍNKOVÁ, Jitka a Miloš TUHÁČEK. Zákon o právu na informace o životním prostředí: Praktický komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO123_1998CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X).
50. InfoZákon o ŽP neobsahuje ustanovení obdobné § 2 odst. 3 InfoZákona. Takový výslovný odkaz na zákonnou výlukou v projednávané věci však dle stanoviska soudu není nezbytný. Správní řád je (později přijatý) obecně platný předpis pro činnost veřejné správy a správní řízení (§1 odst. 2 správního řádu) a vztahuje se i na prodloužení stanoviska EIA. Primárním účelem § 38 správního řádu není odmítání či omezení poskytování informací o životním prostředí. Toto ustanovení upravuje toliko okruh oprávněných osob k nahlížení do správního spisu. Ustanovení § 38 správního řádu samo o sobě nijak nekoliduje s účelem ustanovení § 11 a § 15 InfoZákona o ŽP. Účel ustanovení § 38 správního řádu a § 11 a § 15 InfoZákona o ŽP je zjevně jiný, jejich aplikace vedle sebe – sama o sobě - není vyloučena.
51. S ohledem na výše uvedená východiska soud vážil, zda byla žádost žalobců žádostí o poskytnutí informací o životním prostředí, nebo zastřenou žádostí o nahlížení do spisu.
52. V posuzovaném případě ministerstvo a žalovaný, na jejichž rozhodnutí soud podle ustálené judikatury hledí jako na jeden celek, odepřeli žalobcům poskytnutí kopie žádosti o prodloužení platnosti uvedeného stanoviska EIA, včetně kopií všech jejích příloh, a dále poskytnutí kopií všech dokumentů, které jsou v současné době podkladem pro rozhodování ministerstva o žádosti o prodloužení platnosti uvedeného stanoviska EIA.
53. Samotná žádost o prodloužení stanoviska EIA obsahuje informace o životním prostředí. Následkem prodloužení stanoviska EIA dojde k prodloužení zásahu záměru do životního prostředí. Informace o tom, zda oznamovatel budoucího záměru má dále zájem o to, aby byl šetřen vliv tohoto záměru na životní prostředí, je proto informací o životním prostředí. Spolu s tím však žalobci žádali o poskytnutí všech podkladů pro rozhodování o žádosti o prodloužení platnosti stanoviska EIA. Žalobci tak žádali o poskytnutí (minimálně) podstatnou část správního spisu. Za takové situace mělo podání žalobců faktický charakter zastřené žádosti k nahlížení do spisu, a míru konkrétnosti označení v žádosti

požadovaných dokumentů již ani není třeba zkoumat (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020, č. j. 8 As 51/2019-39).

54. Soud tak přisvědčil právnímu posouzení obou správních orgánů, že bylo třeba hodnotit žádost žalobců o informace podle jejího obsahu jako žádost o nahlížení do spisu. Jestliže tedy ministerstvo, a posléze žalovaný, který jeho postup a posouzení aproboval, posuzovali žádost žalobců o informaci jako žádost o nahlížení do spisu a současně v daném rozsahu žádosti nevyhověli, shledává soud jejich postup nezákonným. Je tomu tak proto, že v rozporu se základními zásadami správní praxe nešetřili práva žalobců a zatěžovali je tím, že je odkázali s vyřízením této žádosti do dalšího správního řízení. Z obsahu spisového materiálu vyplývá a mezi účastníky není sporu o tom, že se žalobci po vydání prvostupňového rozhodnutí (dne 29. 12. 2021), ze kterého tato argumentace ministerstva vyplynula, vzápětí v řádech dnů obrátili na stejné ministerstvo a žádali o nahlížení do spisového materiálu ve věci prodloužení stanoviska EIA dle § 38 správního řádu (žádost doručená ministerstvu dne 6. 1. 2022, jak vyplývá ze sdělení ministerstva ze dne 11. 1. 2022, č. j. MZP/2022/710/154). Soud k tomu z obsahu spisového materiálu jedenáctého senátu ve věci sp. zn. 11 A 74/2022 ověřil, že právě rozhodnutí o takto podané žádosti žalobců o nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu je meritem tam posuzované věci. Aniž by se devátý senát v nyní projednávané věci jakkoli vyjadřoval k žalobě, jejíž důvodnost bude předmětem posouzení jedenáctého senátu, má za to, že ministerstvo a žalovaný měli žalobcům takovýto „exkurz“ do dalšího správního řízení ušetřit a v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu si počínat tak, aby žalobcům nevznikly další náklady a posoudit žádost o nahlížení do spisu již v řízení v nyní projednávané věci.
55. Vzhledem k tomu, že žalovaný nezákonný postup ministerstva aproboval a jeho rozhodnutí nezrušil, a zároveň při vědomí toho, že žádost žalobců o nahlížení do spisu je již pravomocně posouzena v jiném správním řízení, nepřistoupil soud ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Soud si je zároveň vědom existence dalších řízení, v nichž se žalobci domáhají informací, vztahujících se ke stejné věci, jíž je zájem OZŘ na těžbě kamene na kopci Tlustec (např. sp. zn. 9 A 108/2023), a v nichž o důvodnosti žaloby soud zatím nerozhodl. Je proto na žalovaném a ministerstvu, aby si nadále počínali souladně se zákonem a nevedli nadbytečná řízení, pokud to skutkový a procesní stav umožňuje.
56. Uvedené platí tím spíše, že s výsledným stanoviskem o prodloužení EIA a jeho podklady byla nakonec veřejnost seznámena na internetu i na úředních deskách dotčených územních samosprávních celků podle § 16 zákona EIA. Podle dostupných informací na webu portal.cenia.cz bylo o prodloužení platnosti stanoviska EIA rozhodnuto dne 26. července 2022, č. j.: MZP/2022/710/2919 (stav ke dni 6.10.2023). Postup správních orgánů, které v nyní projednávané věci odkázaly žalobce s jejich žádostí do dalšího řízení, se tak i v tomto ohledu jeví jako nadbytečný a zatěžující účastníky řízení, tedy ve zjevném rozporu se shora zmíněnou základní zásadou správního řádu dle § 6 odst. 2 věta první, podle které *Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.*

VI. Závěr a náklady řízení a náklady řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

57. Na základě shora uvedených skutečností soud žalobou napadené rozhodnutí pro procesní vadu podle § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku uvedl (odstavec 5).
58. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci byli ve věci procesně úspěšní, soud jim proto přiznal náhradu nákladů řízení za zaplacený soudní poplatek (2 x 3000 Kč) a náklady právního zastoupení za tři úkony právní služby á 3100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, účast u ústního jednání dne 11. 10. 2023, dle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., dále též „AT“), třikrát režijní paušál á 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), při zastupování dvou osob přitom náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 % (§ 12 odst. 4 AT), tedy celkem 22 680 Kč.
59. Výrok o nákladech osoby zúčastněné na řízení je odůvodněn v ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť soud osobě zúčastněné na řízení ničeho neuložil, proto jí náklady řízení nepřiznal.

Poučení:

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

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.

Praha 30. října 2023

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu