



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Ing. Mgr. J. K.**

bytem X

proti

žalovanému: **Úřad vlády České republiky**

sídlem nábreží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí náměstkyně žalovaného ze dne 21. 6. 2021, č. j. 19375/2021-UVCR-9,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce dne 8. 5. 2021 požádal premiéra České republiky o poskytnutí následujících informací:
 - a. „Kdy začnete realizovat státnická opatření k tomu, aby se zastavil růst státního dluhu?“
 - b. „Co konkrétně děláte již nyní pro to, aby začal státní dluh klesat?“
 - c. „Kdy bude státní dluh splacen?“
2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 6. 2021, č. j. UZOIS/031325-2/2020, poskytnutí požadovaných informací podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále „informační zákon“), odmítl. V odůvodnění svého rozhodnutí v otázce působnosti uvedl, že je povinen poskytovat informace o věcech, které měla k dispozici vláda nebo její poradní nebo pracovní orgány. Povinnost poskytovat informace se však netýká dotazů na názor, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Žalobce se svou žádostí ve všech třech bodech domáhá vyslovení stanoviska na předestřenou problematiku a vytvoření tak zcela nové informace. Požadované informace tak nepředstavují stanovisko nebo informace, které by byly v minulosti žalovaným formálně zaujaty či zachyceny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011-70) ani věc, kterou by bylo možné zodpovědět výtahem či shrnutím z existujících dokumentů, ani se nejedná o informace, kterými by byl Úřad vlády ze zákona povinen disponovat s ohledem na skutečnost, že problematika státního dluhu spadá v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále „kompetenční zákon“), do působnosti Ministerstva financí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011-67, č. 2635/2012 Sb. NSS).
3. O podaném rozkladu rozhodla náměstkyně pro řízení Sekce kabinetu předsedy vlády, pověřená řízením Úřadu vlády České republiky (dále „náměstkyně žalovaného“) napadeným rozhodnutím tak, že jej zamítla. V odůvodnění napadeného rozhodnutí shrnula dosavadní průběh správního řízení, prvoinstanční rozhodnutí přezkoumala z hlediska zákonnosti a věcné správnosti a vyjádřila se k jednotlivým námitkám žalobce. K námitce, že žádost měl vyřizovat předseda vlády, uvedla, že kompetence žalovaného k vyřízení stížnosti vyplývá z § 28 odst. 2 kompetenčního zákona, neboť premiér je členem vlády, který zároveň není pověřen řízením ministerstva nebo jiného úřadu. K námitce týkající se merita věci (tedy odmítnutí žádosti) poukázala na § 3 odst. 3 informačního zákona a uvedla, že „mysl premiéra“ nelze považovat za nosič informací, neboť jakoukoliv myšlenku lze považovat za informaci ve smyslu citovaného ustanovení teprve v okamžiku, kdy je vyjádřena a zachycena způsobem, který umožňuje jiným osobám objektivně se seznámit s jejím obsahem. Žalovaný pak žalobcem požadovanou informací v podobě odpovědi předsedy vlády na žadatelem vznesené dotazy týkající se státního dluhu nedisponuje a disponovat ani nemusí. Závěrem se vyjádřila i k námitce o odpovědnosti předsedy vlády za výši státního dluhu, kdy tuto představu s odkazem na čl. 51 a 42 Ústavy odmítla. Zdůraznila, že předseda vlády nese toliko politickou odpovědnost, neboť stojí v čele vlády, která připravuje a předkládá návrh zákona o státním rozpočtu Poslanecké sněmovně podle § 42 odst. 1 Ústavy. Poukázala na účel

informačního zákona, kterým není vytvoření diskusního fóra na libovolné téma, ale úprava pravidel pro poskytování informací a podmínek uplatnění práva na svobodný přístup k informacím garantovaného článkem 17 usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). Názory žadatele na smysluplnost či správnost platné právní úpravy jistě mohou být legitimní, nicméně při přezkoumávání napadeného rozhodnutí jsou zcela irelevantní. Náměstkyně žalovaného odmítla, že by byla oprávněna přezkoumat soulad § 2 odst. 4 informačního zákona s Ústavou, resp. čl. 17 odst. 4 Listiny, neboť přezkum ústavnosti zákonů přísluší toliko Ústavnímu soudu. Argumentaci, že výluku z informační povinnosti vyplývající z § 2 odst. 4 „lze překonat“ s ohledem na čl. 17 odst. 4 Listiny považuje za nepodloženou. Toto ustanovení totiž upravuje právo na svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace, a do těchto práv Úřad vlády napadeným rozhodnutím nijak nezasahuje. Povinnost orgánů veřejné moci poskytovat informace, resp. odpovídající právo na přístup k informacím upravuje čl. 17 odst. 5, podle něhož má podmínky pro uplatnění tohoto práva stanovit zákon, kterým je právě informační zákon.

II. Obsah žaloby

4. V úvodu žaloby žalobce zdůvodňuje, proč se se svou žádostí obrátil právě na předsedu vlády. V této souvislosti pak namítá, že měl-li žalovaný za to, že není k vyřízení žádosti příslušný, resp. požadovanými informacemi nemůže z povahy věci disponovat, měl „vytočit“ Kabinet ministryně financí a dané informace tam opatřit.
5. Žalobce dále namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť se žalovaný nevypořádal s tím, že není důvod pro omezení práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny.
6. V dalších žalobních námitkách žalobce uvádí, že ústavně-konformním výkladem zákona dle čl. 17 odst. 4 Listiny, za použití principu způsobilosti neboli vhodnosti, principu potřebnosti a principu přiměřenosti, lze dotčené ustanovení § 2 odst. 4 informačního zákona překonat, protože není důvod pro aplikaci citovaného omezujícího zákonného ustanovení, resp. ústavní výluky, protože nezodpovězení vznesené žádosti o informace není nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny, nýbrž právě naopak. Názor je jen druhem informace. Povinný subjekt, resp. pan premiér, má, resp. má mít či musí mít, z titulu své manažerské funkce vrcholového politika jasno, jak odpovědět na předloženou žádost, a nemusí tedy vytvářet žádnou novou informaci podle § 2 odst. 4 informačního zákona. Požadovaná informace je z povahy věci (řádné řízení Vlády ČR při výkonu pravomoci podle čl. 77 Ústavy ČR) informací, kterou musí manažer povinného subjektu při výkonu své funkce disponovat. Nosičem informace je „mysl“ premiéra. Žalobce nepožaduje právní analýzu, hodnocení či zpracování smluv a podání. Ust. § 2 odst. 4 informačního zákona žalobce pokládal za protiústavní, protože brání smysluplné spolupráci právního státu se svým, v tomto případě navíc vzdělaným, občanem. Povinnost požadované informace poskytnout vyplývá z argumentace obsažené v nálezu Ústavního soudu č. 123/2010 Sb. i ze samotného konceptu právního státu, jak jej vyložil Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 298/12. Důvodem požadovaných informací je zájem na řádném fungování státu a zabránění každoročnímu

stamiliardovému zadlužení, které postihne další generace. To vše z důvodu, že žalovaný jako celek zatím neplní profylaktickou preventivní funkci, jakoby se ho to netýkalo.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný úvodem uvádí, že žalobce toliko rozšiřuje svou argumentaci uvedenou v podaném rozkladu, a proto odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
8. K námitce týkající se způsobu vyřízení žádosti [slovy žalobce: „*Žalobce přece nebude Úřadu vlády ČR (dále též jen „ÚV ČR“) radit nebo ho instruovat, aby ÚV ČR vytočil Kabinet ministryně financí a dané informace tam opatřil.*“], žalovaný uvádí, že žalobce se se svou žádostí obrátil na Úřad vlády ČR, resp. předsedu vlády ČR, a povinnost poskytnout požadované informace, pokud by existovaly, se tedy mohla vztahovat pouze na informace nacházející se v dispozici Úřadu vlády ČR jako povinného subjektu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, č. j. 6 As 33/2011-83).
9. K tvrzení, že se žalovaný nevypořádal s námitkou žalobce, že není důvod pro omezení práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny, žalovaný uvádí, že tato námitka byla v napadeném rozhodnutí vypořádána tak, že Úřadu vlády ČR jako povinnému subjektu nepřísluší přezkoumávat zákonnou úpravu práva na přístup k informacím, a že do žalobcova práva vyhledávat a šířit informace v souladu s čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod Úřad vlády ČR nijak nezasáhl.
10. K polemice žalobce ohledně tvrzení, že názor je jen druhem informace, žalovaný odkazuje na zákonnou úpravu zakotvenou v § 3 odst. 3 informačního zákona a konstatuje, že z užšího významu pojmu informace vymezeného touto legální definicí vychází i ustálená rozhodovací praxe soudů v oblasti práva na informace (srov. již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 33/2011-83).
11. Názor žalobce, že nosičem informací je „mysl“ premiéra je nepodložený, žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se s touto námitkou náměstkyně žalovaného již vypořádala.
12. Ve věci odkazu na nálezy Ústavního soudu č. 123/2010 Sb. žalovaný uvádí, že není zřejmé, kterou část argumentace Ústavního soudu má žalobce na mysli s ohledem na skutečnost, že argumentace obsažená v předmětném nálezu se vztahovala na ústavnost zcela jiného ustanovení zákona o informacích, tj. omezení přístupu k informacím o rozhodovací činnosti soudů.

IV. Replika žalobce

13. Ve své replice k vyjádření žalovaného žalobce toliko opakuje, že nežádá o názor, ale o ekonomickou informaci, když každý dluh má svou výši, má svou výši splátek a má dobu pro své splácení. Stejně tak to musí být i se státním dluhem. Má za to, že odmítnutí žalovaného poskytnout tyto informace jsou pouhé výmluvy.
14. V doplnění žaloby ze dne 1. 7. 2023 odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým se novelizuje informační zákon a podle které platí, že „...*povinný subjekt je povinen poskytnout...informace, které se vztahují k jeho působnosti, a které má nebo by měl mít k dispozici.*“

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

V. Posouzení žaloby

15. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s., přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem 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. O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobce i žalovaný vyjádřili souhlas, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
16. Soud neprovedl žalobcem navržené důkazy listinami, které jsou součástí spisového materiálu (napadené rozhodnutí), neboť z něj při přezkumu zákonnosti rozhodnutí žalovaného vychází a správním spisem se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 8/2008 - 117 ze dne 29. 1. 2009, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud dále neprovedl k důkazu ani další žalobcem navržené listiny, a to z důvodu, že pro posouzení věci nejsou s ohledem na níže předestřený právní názor relevantní.
17. Městský soud na úvod poznamenává, že skutkově i právně obdobnou věcí se již zabývaly šestý senát městského soudu, a to v rozsudku ze dne 30. 3. 2023, č. j. 6 A 64/2021-55, a jedenáctý senát městského soudu, a to v rozsudku ze dne 16. 2. 2022, č. j. 11 A 202/2021-25, přičemž v posledně uvedené věci již rozhodl i Nejvyšší správní soud, a to rozsudkem ze dne 25. 4. 2023, č. j. 6 As 50/2022-28, kterým kasační stížnost žalobce zamítl. V mezích, v nichž jsou závěry přijaté v rozsudku č. j. 6 A 64/2021-55 a č. j. 11 A 202/2021-25, aplikovatelné i na právě posuzovanou věc, se s nimi pátý senát městského senátu ztotožňuje a při posouzení věci bude z těchto rozsudků v přiměřeném rozsahu vycházet.
18. Správní orgány v posuzované věci odmítly žalobci poskytnout požadované informace s odůvodněním, že pro odmítnutí informací ve smyslu ustanovení § 15 ve spojení s § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, byly splněny zákonné předpoklady. Uvedly, že žalobcem položené otázky formulované v žádosti je nutno podřadit pod jeden ze zákonem stanovených důvodů pro neposkytnutí informací, který je vymezen v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť předmětem žádosti byl požadavek na vyjádření stanoviska povinného subjektu stran otázky splacení státního dluhu České republiky. Dotaz tedy směřoval do budoucna a nutil povinný subjekt, aby sdělil žalobci svůj názor na konkrétní problematiku. Režim zákona o svobodném přístupu k informacím nestanovuje povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Uvedené ustanovení je úzce spjato s ustanovením § 3 odst. 3 informačního zákona, podle něhož se informací pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoli obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoli nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.
19. Soud musí na prvním místě zdůraznit, že právo na informace je ústavně zaručeným právem. Podle čl. 17 Listiny je právo na informace zaručeno. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny jsou *státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti*. Zároveň se však nejedná o tzv. absolutní právo, nýbrž o právo kvalifikované, které je možné za určitých okolností omezit. Podmínky jeho mezí jsou pak stanoveny v čl. 4 odst. 2 Listiny, podle kterého mohou být „*meze základních práv a svobod (...) upraveny pouze zákonem*“. Tímto zákonem je informační zákon, který je zároveň právním předpisem *de facto* provádějícím citované ustanovení Listiny.

20. Informační zákon ve svém ust. § 2 odst. 1 vymezil osobní působnost dané úpravy tak, že *povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*
21. Podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, 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, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.*
22. Při posuzování práva na svobodný přístup k informacím, tedy práva informace svobodně vyhledávat, daného ústavním pořádkem, je nezbytné postupovat pomocí obvyklých interpretačních postupů a v souladu s principem vyjádřeným právní tezí *in dubio pro libertate* omezení žádané informace posoudit v nezbytné míře, výslovně vymezené zákonem o svobodném přístupu k informacím, popřípadě zvláštním zákonem. Jinými slovy - rozsah omezení a výluky informační povinnosti je nezbytné interpretovat restriktivně, v nezbytné míře. Naopak poskytnutí informace tam, kde je zákonodárce výslovně zakazuje či omezuje (ať už jde o obsahovou stránku informace, anebo její formu), nelze provést, neboť by znamenalo postup *contra legem*.

V. 1 Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí

23. K námitce žalobce, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné z důvodu, že se žalovaný nevypořádal s námitkou, že v posuzované věci není důvod pro omezení práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny, soud uvádí, že tato námitka není důvodná.
24. Judikatura správních soudů konstantně dovozuje, že *„funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). *Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“* (rozsudek ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84). Rovněž Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci je jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí (nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, či ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01). Současně platí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Institut nepřezkoumatelnosti nelze vztáhnout na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Na určitou námitku může správní orgán reagovat i tak, že v odůvodnění prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, čímž se s námitkami účastníka řízení minimálně *implicite* vypořádá. Podstatné je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení. Zrušení rozhodnutí pro

nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky kasačního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, či ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23).

25. Odůvodnění napadeného rozhodnutí přitom svědčí o skutkových a právních důvodech, které vedly žalovaného k vydání rozhodnutí a je srozumitelné, přičemž výrok není rozporný s odůvodněním a má oporu v zákoně. Přestože úkolem správního orgánu není ve smyslu shora uvedené judikatury vyvrátit každý jednotlivý argument, který byl žalobcem vymezen na podporu jeho odvolacích námitek, námitky žalobce uplatněné v rozkladu, včetně argumentace žalobce, že není důvod pro omezení práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny, byly veskrze a řádně v napadeném rozhodnutí vypořádány.

V. 2 Posouzení důvodnosti ostatních žalobních důvodů

26. Stěžejním argumentem žaloby je námitka nesprávného právního posouzení otázky důvodů, v nichž povinný subjekt shledal podmínky pro odmítnutí poskytnutí informací dle žádosti žalobce.
27. Při posouzení této námitek městský soud vycházel z dostupné a již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Ten v rozsudku ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011 – 70, publikovaném pod č. 2493/2012 ve Sbírce NSS, vyslovil, že „[17]Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací (§ 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím). Toto ustanovení bylo do uvedeného zákona včleněno zákonem č. 61/2006 Sb. V důvodové zprávě k této novele se uvádí: „Povinný subjekt je povinen poskytovat pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti, a které má nebo by měl mít k dispozici. Naopak režim zákona o svobodném přístupu k informacím nestanovuje povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Toto ustanovení nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona – zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání – k vypracovávání takových materiálů nemůže být povinný subjekt nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu. Pokud má být taková povinnost stanovena, musí tak učinit zvláštní zákon samostatnou úpravou (např. § 139 zákona č. 500/2004 Sb.). Naopak, pokud již povinný subjekt určitý dokument vypracoval a má tedy informace k dispozici, je povinen ji poskytnout. Podobně nebrání toto ustanovení vyhovět žádostem o výtahy z databází či části dokumentů.“
28. Nejvyšší správní soud dále již ve svém rozsudku ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 – 86, publikovaném pod č. 2128/2010 Sb. NSS uvedl, že ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím upravuje tři samostatné okruhy situací („dotaz na názory“, „dotaz na budoucí rozhodnutí“, „vytváření nových informací“). Jejich jednotícím prvkem je, že se týkají žádosti o informace, které dosud neexistují, a povinný subjekt by je musel teprve vytvořit, aby mohl žádosti vyhovět (shodně viz Furek, A. – Rothanzl, L. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 57).

29. Ustanovení § 2 odst. 4 informačního zákona je třeba vykládat dle jeho účelu, jímž je bránit povinné subjekty před tím, aby se na ně žadatelé v režimu uvedeného zákona obraceli s žádostmi o zaujetí stanoviska v blíže specifikované věci, provedení právního výkladu, vytvoření či obstarání nové informace, již povinný subjekt nedisponuje a není povinen ji disponovat apod. Právo na informace zahrnuje pouze poskytování informací, nikoliv jejich interpretaci či hodnocení ze strany povinných subjektů. Vyhodnocení získaných informací je plně na žadatelích o informace, neboť tím je naplněn samotný cíl práva na informace (tj. politického práva zaručeného ústavním pořádkem), tedy vnější kontrola veřejné moci ze strany jednotlivců (srov. již citovaný rozsudek kasačního soudu č. j. 1 As 28/2010 – 86).
30. Při výkladu pojmu „dotaz na názor“ je pak třeba vyvarovat se zjednodušení spočívajícího v tom, že poskytnutí informace je bez dalšího odmítnuto toliko z důvodu, že obsahem poskytované informace je dotaz na subjektivní názor povinného subjektu na určitou otázku, problematiku či situaci. V rozsudku ze dne 20. 4. 2012, č. j. 4 As 37/2011-93, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„Do důsledku vzato by totiž pod tento pojem musela být subsumována většina výstupů činnosti povinných subjektů, neboť téměř každá lidská činnost (procesy uvnitř veřejné správy či jiných subjektů nevylučuje) je ovládána subjektivním prvkem v podobě nějakého podezření, pochybnosti, domněnky, názoru, či dokonce přesvědčení. Rovněž formalizovaná rozhodnutí, která představují základní formu činnosti správních orgánů, jsou založena na určitém názoru rozhodujícího orgánu. Dotažení pojetí pojmu názor, k němuž tenduje žalovaný a krajský soud, do absurdna by znamenalo, že pod pojem názor spadá i správní rozhodnutí jako projev činnosti povinného subjektu, neboť vyjadřuje názor povinného subjektu na skutkovou a právní stránku předmětu rozhodnutí, a proto by i toto rozhodnutí bylo vyloučeno z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (shodně rozsudek ve věci Oživení, cit. v bodě [18] shora).“* V rozsudcích ze dne 27. 4. 2011, č. j. 2 As 4/2011-102, nebo č. j. 6 As 50/2022-28, Nejvyšší správní soud pak uvedl, že jsou-li žádány podklady, které ve skutečnosti mají dokládat konkrétní úvahu správního orgánu (vedoucí k určitému navenek vyjádřenému názoru), je nutno takovou informaci odepřít právě na základě § 2 odst. 4 informačního zákona. Pokud se však žádost o informace týká názoru, který povinný subjekt již zaujal, nelze požadovanou informaci podřadit pod § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím rozsudek. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2010 – 86, který v bodě [24] uvedl, že *„vyluka z práva na informace obsažená v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se týká pouze těch názorů povinného subjektu, které dosud nebyly formálně zaujaty. Slovem formálně přitom není myšlen žádný formalizovaný postup utváření názoru uvnitř povinného subjektu, nýbrž zachycení názoru (tedy informace) na jakýkoliv nosič (k tomu srov. § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahující definici informace). Nedopadá tak na případy, kdy názory povinného subjektu byly zachyceny např. na list papíru, v elektronickém dokumentu atp.“*)
31. K výkladu pojmu „vytváření nových informací“ se obsáhle vyjádřil Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 1 As 141/2011-67. Uvedl v něm, že je třeba rozlišovat případy, kdy je povinný subjekt schopen požadované informace sestavit ze „zdrojových“ informací, kterými disponuje, v zásadě mechanickým způsobem, a situacemi, v nichž sestavení požadované informace překračuje rámec takových jednoduchých úkonů. Rozlišení obou kategorií *„musí být hledáno v míře 'intelektuální náročnosti' činnosti, která by byla nutná pro přípravu odpovědi na žádost. Jinak řečeno o vytváření nové informace půjde pouze tehdy, jestliže k vytvoření odpovědi na žádost nestačí*

pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt k dispozici a které jsou žadatelem poptávány, ale jestliže je nezbytné s těmito údaji provádět další zpracovávání nad rámec prostého 'vtělení' do odpovědi na žádost.“ V rozsudku ze dne 12. 11. 2020, č. j. 3 As 288/2020-40 Nejvyšší správní soud uvedl, že „Pokud charakter žalobcem požadovaných informací je totiž takový, že k jejich zpracování je nutné použít složité analytické postupy, intelektuálně náročné myšlenkové postupy či výkladové metody (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 As 47/2017 – 38). Potom však již jde – v intencích citovaného rozsudku č. j. 1 As 141/2011 – 67 – o další zpracovávání (podkladových informací) nad rámec prostého 'vtělení' do odpovědi na žádost, čili o vytvoření informací kvalitativně nových, které též jsou novými informacemi ve smyslu § 2 odst. 4 informačního zákona. Konkrétně právě klíčová informace o přítomnosti reprezentanta České advokátní komory [otázka sub 4)] v pořadu může vyžadovat bližší seznámení se s obsahem pořadu (jak byli hosté představeni, zda byla uváděna jejich profese advokáta či zástupce ČAK apod.) a provedení hodnotící úvahy o tom, kdo je a kdo není takovým reprezentantem. Podobně též přítomnost advokáta v pořadu vyžaduje hodnotící úvahu u osob, které mají více funkcí současně (například vysokoškolský profesor či poslanec může být současně advokátem apod.). Tento pojem je pak současně třeba vykládat způsobem, který nebude nepřiměřeně zužovat rozsah ústavně zaručeného práva na informace (blíže viz např. rozsudky č. j. 1 As 28/2010 – 86, ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011 – 70, ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 – 67, č. 2635/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 As 9/2013 – 30). Zároveň jej nelze vykládat tak, že dopadá na objektivně existující informace, které jsou v dispozici povinného subjektu a jejichž obsahem je vyjádření názoru povinného subjektu na určitou věc.

32. Jak již bylo uvedeno výše, všechny tři okruhy situací upravené v § 2 odst. 4 informačního zákona v sobě zahrnují požadavek na vytvoření nové informace. Ve všech těchto případech tedy nastává specifická situace, v níž žadatel požaduje určitou informaci, která se sice pojmově vztahuje k působnosti povinného subjektu, avšak v okamžiku podání žádosti neexistuje, resp. neexistuje v žadatelem poptávaném stavu, a žadatel se výslovně nebo implicitně domáhá jejího vytvoření [pokud by z obsahu žádosti vyplývalo, že informace v době podání žádosti měla dle mínění žadatele existovat, např. názor již měl být v minulosti utvořen a zaznamenán, pak žádost nebude možné podřadit pod § 2 odst. 4 (srov. dále a též rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2010 – 86 a č. j. 1 As 107/2011 – 70)].
33. Výluka z práva na informace obsažená v § 2 odst. 4 informačního zákona se tak týká pouze těch názorů povinného subjektu, které dosud nebyly formálně zaujaty. Slovem „formálně“ přitom není myšlen žádný formalizovaný postup utváření názoru uvnitř povinného subjektu, nýbrž zachycení názoru (tedy informace) na jakýkoliv nosič.
34. Podle ustanovení § 3 odst. 3 informačního zákona se totiž informací pro účely tohoto zákona rozumí *jakýkoliv obsah v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména pak obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového či audiovizuálního*. Z uvedeného plyne, že jen takové informace může povinný subjekt dohledat a za podmínek uvedených v zákoně žadateli poskytnout.
35. Jednou ze základních podmínek pro to, aby žádosti o poskytnutí informace mohlo být vyhověno, je tedy skutečnost, že povinný subjekt musí takovou informaci disponovat, neboť nemá-li požadovanou informaci, nemůže jí poskytnout. Poskytování informací je

především poskytování jejich obsahu, pokud takový obsah neexistuje, nelze informaci poskytnout. Je nutno konstatovat, že v daném případě se soud bezezbytku ztotožnil s názorem žalovaného, že mysl (či mozek) vládního funkcionáře (ani jiné fyzické osoby) rozhodně nelze považovat za hmotný nosič záznamu informace ve smyslu informačního zákona (shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 50/2022-28).

36. Z formulace žádosti žalobce o informace je zřejmé, že se žalobce domáhal názorů a stanovisek předsedy vlády v otázce splacení státního dluhu. V případě prvního dotazu se zajímal o informaci, kdy předseda vlády začne realizovat státnická opatření k tomu, aby se zastavil růst státního dluhu. V případě třetího dotazu se zajímal o časový okamžik splacení státního dluhu. Oba dotazy směřují k vyjevení myšlenkového postupu předsedy vlády, jakým způsobem má v úmyslu zastavit růst státního dluhu, resp. kdy dle jeho předpokladu či očekávání dojde k jeho plnému splacení. Jde tedy zjevně o dotaz na názor, stanovisko či výklad dané problematiky, a to do budoucna. I kdyby stanovisko k žalobcem naznačeným úvahám o státním dluhu v mysli předsedy vlády existovalo (jak je žalobce přesvědčen), stále platí závěr, že nejde o stanovisko formálně zaujaté, zachycené na hmotném nosiči, které by povinný subjekt byl povinen zpřístupnit.
37. V případě druhého dotazu, kterým žalobce žádal o sdělení konkrétních úkonů již učiněných pro pokles státního dluhu, lze souhlasit s žalobcem, že nejde o dotaz na názor, neboť jde o popis konkrétně učiněných kroků v minulosti. Rozdílně od žalobce je však soud názoru, že nejde o prostý výtah existujících informací, ale o vytvoření nové informace. K vytvoření odpovědi na žádost žalobce totiž nestačí pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt k dispozici a které jsou žadatelem poptávány, ale je nezbytné s těmito údaji provádět další zpracovávání (za účelem posouzení nakolik mohou mít na snížení státního dluhu vliv) nad rámec prostého 'vtělení' do odpovědi na žádost. V posuzované věci jde o naplnění důvodu výluky o to více, když povinný subjekt ani „primárními“ informacemi nedisponuje, když tyto spadají ve smyslu § 4 odst. 1 kompetenčního zákona do kompetence Ministerstva financí.
38. Ve všech případech by tak bylo nutné vytvořit odpovědi na žalobcovy otázky zcela nové, neboť objektivně neexistují. Jde tedy o informace, které dosud nebyly zaujaty ani zaznamenány, a proto jsou z informační povinnosti vyloučeny.
39. Je přitom nerozhodné, do jaké míry je požadovaná informace závazná, či zda se jedná o názor oficiální, vyjádřený (resp. schválený) představenými osobami povinného subjektu, či o názor zaujatý úředními osobami, které se dané problematice věnují, aniž by měl „*punc*“ názoru oficiálního. Podstatné je, zda názor byl utvořen a vyjádřen při výkonu působnosti povinného subjektu (§ 2 odst. 1 informačního zákona).
40. K další argumentaci žalobce v podané žalobě soud uvádí, že motivace podání žádosti o informace podle informačního zákona není rozhodujícím hlediskem, které by bylo možno v rámci posouzení otázky, zda jsou splněny podmínky pro poskytnutí požadované informace či nikoliv, posuzovat. Zákon stanoví povinnost povinného subjektu poskytnout informaci, to samozřejmě v případech, kdy poskytnutí informace není zákonem vyloučeno, nicméně ze zákona nevyplývá, že by žadatel o poskytnutí informace musel uvést důvody, proč tak činí. Určitou výjimku představuje toliko situace, kdy existuje důvodná obava ze zneužití tohoto práva, případně v situacích, kdy žádané

informace se týkají údajů osobní povahy (§ 8a či § 8b; srov. např. judikaturu ve věci tzv. platového nálezu – nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 a na něj navazující judikatura Nejvyššího správního soudu). Stejně tak platí naopak i to, že povinný subjekt není oprávněn přihlížet k motivaci žadatele za situace, kdy má za to, že poskytnutí informací brání zákonná překážka.

41. Městský soud v Praze neshledal, že by bylo možné § 2 odst. 4 informačního zákona „překlenout“ výkladem čl. 17 Listiny. Shodnou žalobní námitkou stejného žalobce se zabýval již Nejvyšší správní soud ve věci vedené pod sp. zn. 6 As 50/2022, kde v bodě [18] uvedl, že *„právo na informace podle čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod není „bezbrhé“, zákonodárce je oprávněn poskytování informací omezit, pokud přitom dostojí testu ústavnosti, tj. kritériím účelnosti, potřebnosti a přiměřenosti. Již v rozsudku ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011-67, Nejvyšší správní soud ve vztahu k omezení ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím konstatoval, že uvedeným kritériím zákonodárce dostál.“* Městský soud se s uvedeným hodnocením zcela ztotožňuje a pouze dodává, že právní úprava musí být povinným subjektem, odvolacím správním orgánem i správním soudem vykládána z hlediska smyslu a účelu. Zákonodárce touto úpravou sleduje legitimní účel, který je dostatečně podrobně popsán a rozebrán výše. Výluka z povinnosti poskytovat informace daná § 2 odst. 4 informačního zákona byla již v minulosti shledána ústavně konformní a představuje další z řady výluk stanovených informačním zákonem při naplňování povinnosti orgánů veřejné správy informovat veřejnost o své činnosti.
42. Odkazuje-li žalobce ve věci povinnosti poskytnout informace na právní argumentaci uvedenou v nálezech Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, Pl. ÚS 2/10 a sp. zn. III. ÚS 298/12, činí tak toliko v obecné rovině, ze které není ani zřejmé, jakou právní argumentaci má na mysli. Takto vznesená námitka se ocitá za hranou projednatelnosti, neboť z ní není vůbec zřejmé, na která konkrétní žalobní tvrzení má soud reagovat.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

43. Městský soud neseznal žádnou ze vznesených námitek důvodnou, proto z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
44. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí je kasační stížnost přípustná (§ 102 s. ř. s.). Nepřípustná je však taková kasační stížnost, na niž dopadají výluky z přípustnosti stanovené v § 104 s. ř. s. Kasační stížnost se podává ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí. 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). 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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 dne 27. listopadu 2023

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu