

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. T. M.,** zast. advokátem Mgr. Viktorem Pavlíkem, se sídlem AK Praha 1, Opatovická 4, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Praha 1, Těšnov 65/17, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2011, č. j. 6 Ca 452/2008 - 52,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2011, č. j. 6 Ca 452/2008 - 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2008, č. j. 45055/2008-10000 ve věci poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále „zákon o informacích“).

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) a tvrdí, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se výluky z poskytnutí informace podle ust. § 2 odst. 4 zákona o informacích. Městský soud dospěl k závěru, že pro posouzení toho, zda požadovaná informace spadá pod výluku danou § 2 odst. 4 zákona o informacích, je nerozhodné, že uvedený názor již byl zaujat a zaznamenán v písemné podobě; rozhodující dle soudu je jeho obsah, přitom obsahem předmětného pokynu byl pouze názor Ústředního pozemkového úřadu na budoucí odpověď pozemkových úřadů ve věci. Stěžovatel podotýká, že požadoval poskytnutí informace - konkrétního pokynu

vypracovaného ing. K., pracovnicí žalovaného, tato informace již v danou chvíli existovala v písemné podobě a postupovaly podle ní jednotlivé pozemkové úřady. Stěžovatel nepožadoval po žalovaném sdělení jeho názoru, jak budou či nebudou pozemkové úřady odpovídat na žádost stěžovatele. Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že předmětný přípis je pouze názorem na budoucí odpověď. Městský soud směšuje dvě situace. Jednak žádost o sdělení názoru na určitou záležitost, který má povinný subjekt teprve zaujmout, a jednak žádost o poskytnutí informace o něčem, co již povinný subjekt zaujal. Pouze v prvním případě se přitom jedná o situaci spadající pod ust. § 2 odst. 4 zákona o informacích. Stěžovatel se domáhal poskytnutí informace již existující (vydaného stanoviska); není pak již rozhodné, že jeho obsahem je určitý názor povinného subjektu. Výkladem městského soudu nadto ztrácí zákon o informacích zcela smysl, neboť prakticky každý dokument, přípis, stanovisko, rozhodnutí povinného subjektu vzniklo na základě nějakého právního názoru a nebylo by je možno poskytnout. Stěžovatel požadoval poskytnutí konkrétního přípisu, který byl pozemkovým úřadům odeslán dne 10. 9. 2008. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu pro nezákonnost zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření konstatuje, že neposkytl interní dokument, týkající se budoucích odpovědí na jeho žádosti, které směroval jednotlivým pozemkovým úřadům, neboť se nejednalo o informace, na které by se vztahovala informační povinnost. Žalovaný považuje výklad stěžovatele, který činí rozdíl mezi poskytnutím názoru v písemné podobě již přijatým a názorem nově vytvářeným za účelový. Žalovaný považuje rozsudek městského soudu za správný a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných (§ 109 odst. 2), neshledal přitom skutečnosti, k nimž by byl povinen přihlédnout při přezkoumání napadeného rozsudku nad rámec námitek stěžovatelem uplatněných ex offo (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Ze spisového materiálu bylo zjištěno, že stěžovatel, za účelem zjištění, zda způsob, jakým bylo prokázáno občanství původního vlastníka Weikharda Colloredo-Mansfeld před Pozemkovým úřadem v Příbrami, který rozhodoval v jeho věci stran majetkových sporů s rodinou restituentů, je standardní a jak při zkoumání otázky státního občanství postupují jiné pozemkové úřady. Konkrétně stěžovatel učinil dne 4. 9. 2008 dotazy, zda ten který pozemkový úřad někdy vydal rozhodnutí dle zákona č. 229/1991 Sb., na základě kterého byly restituentům vráceny pozemky, přičemž by nebylo po restituentech požadováno doložení čs. občanství původního vlastníka, tedy oprávněné osoby podle § 4 odst. 1 zákona o půdě. Informace mu byly podle zákona o poskytování informací poskytnuty.

Dne 15. 9. 2008 požádal stěžovatel ministerstvo zemědělství o poskytnutí informace dle zákona o informacích, a to konkrétně, zda ministerstvo zemědělství zaslalo jednotlivým pozemkovým úřadům pokyn, příp. sdělení či příkaz, jak mají odpovídat na žádost stěžovatele ze dne 4. 9. 2008, a pokud takový přípis byl vydán, žádá o jeho zaslání a sdělení jména pracovníka, který ho vypracoval.

Dopisem ze dne 26. 9. 2008, č. j. 34861/2008-13000, bylo stěžovateli sděleno, že jeho podání, kterým ve stejný den oslovil 76 pozemkových úřadů, se vymyká běžné praxi při vyřizování žádostí o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., a proto bylo třeba v tomto případě zvolit specifický postup. Z toho důvodu byl vypracován Ústředním pozemkovým úřadem, který řídí pozemkové úřady, koordinuje jejich činnost a sjednocuje praxi zejména v oblasti restitucí a pozemkových úprav, pokyn k postupu oslovených pozemkových úřadů při vyřízení žádosti. V přípise se uvádí, že tímto pokynem nebyly pozemkové úřady zavázány k předem formulované odpovědi a rovněž jim nebyla dána instrukce, jak má být na žádost odpovídáno. V daném případě se jedná o vnitřní pokyn, který nelze stěžovateli poskytnout.

Vzhledem k tomu, že správní orgán postupoval v rozporu s ust. § 15 odst. 1 zákona o informacích, neboť nevydal rozhodnutí, bylo ke stížnosti stěžovatele poté vydáno ministerstvem zemědělství rozhodnutí č. j. 37697/2008-13000 bez uvedení data, kterým byla žádost stěžovatele se shodným odůvodněním (viz výše) odmítnuta. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které bylo posouzeno jako rozklad, o němž rozhodl žalovaný (ministr zemědělství) rozhodnutím č. j. 45055/2008-10000, dne 5. 12. 2008, tak, že rozklad zamítl a rozhodnutí, kterým bylo poskytnutí informací odmítnuto, potvrdil. V odůvodnění přitom uvedl, že žádost o poskytnutí informace byla správně odmítnuta, nicméně měla být odmítnuta nikoli dle ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích, neboť přípis, který měl být poskytnut, nemá povahu interního předpisu, který by upravoval pracovní postupy či konkretizoval úkoly podřízených úřadů, a mimo jiné není ani interním administrativním aktem, jehož obsah by byl závazný pro podřízené úřady; jeho obsahem je pouze názor správního orgánu na budoucí rozhodnutí. Žalovaný dospěl k závěru, že na takový přípis se vztahuje ust. § 2 odst. 4 zákona o informacích. Současně uvedl, že povaha interního předpisu, který může být důvodem pro omezení poskytnutí informace ve smyslu ust. § 11 odst. 1 písm. a) cit. zákona je podrobně specifikována v rozsudku NSS sp. zn. 5 As 28/2007, z něhož vyplývá, že se musí jednat o akt řízení, který se dotýká pracovníků povinného subjektu a ti jsou jím vázáni. Závěrem žalovaný konstatoval, že účelem práva na svobodný přístup k informacím není získání důkazních prostředků pro případné soudní řízení vedené žadatelem.

Na právním hodnocení žalovaného setrval i městský soud, který žalobu stěžovatele zamítl, přitom v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že pro posouzení toho, zda požadovaná informace spadá pod výluku danou § 2 odst. 4 zákona o informacích, je nerozhodné, že uvedený názor již byl zaujat a zaznamenán v písemné podobě; rozhodující dle soudu je jeho obsah, přitom obsahem předmětného pokynu byl pouze názor Ústředního pozemkového úřadu na budoucí odpověď pozemkových úřadů ve věci.

Nejvyšší správní soud závěry, které stran povahy požadované informace městský soud učinil, nesdílí.

Povinný subjekt je dle zákona o informacích povinen poskytovat informace, 1) které se vztahují k jeho působnosti a 2) které má nebo by měl mít k dispozici. Účelem zákona o informacích zcela jistě není poskytovat takové informace, které musí povinný subjekt teprve vytvořit (provádění analýz, zpracování stanovisek, apod.).

Podle ust. § 2 odst. 4 zákona o informacích povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

Podle ust. §3 odst. 5 cit. zákona zveřejněnou informací je taková informace, která může být vždy znovu vyhledána a získána, zejména vydaná tiskem nebo na jiném nosiči dat umožňujícím zápis a uchování informace, vystavená na úřední desce, s možností dálkového přístupu nebo umístěná v knihovně poskytující veřejné knihovnické a informační služby podle knihovního zákona.

V projednávané věci se nepochybně jednalo o informace, které se vztahují k působnosti žalovaného, resp.jemu podřízených správních orgánů, což ostatně žalovaný sám konstatuje v odůvodnění rozhodnutí, když zdůrazňuje, že Ústřední pozemkový úřad dle organizačního řádu řídí pozemkové úřady, koordinuje jejich činnost a sjednocuje praxi zejména v oblasti restitucí a pozemkových úprav. Není ve věci ani spor o „fyzické existenci" požadované informace, tzn. pokynu, který byl ke sjednocení postupu podřízených pozemkových úřadů žalovaným zpracován.

Nejvyšší správní soud již např. v rozsudku ze dne 10. 10. 2003, č. j. 5 A 119/2001 – 38, (přístupný na www.nssoud.cz) stanovil rámec pro interpretaci jednotlivých ustanovení zákona o informacích: *„Tím, že je zákon o svobodném přístupu k informacím realizací čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, musí totiž jeho výklad v zájmu ústavní konformity podléhat všem zásadám, kterými se řídí obecně výklad ústavně chráněných základních práv. Je proto nutno zvolit takový výklad pojmu „informace", který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručených práv, protože v opačném případě by se orgán aplikující právo dostal do rozporu jednak s obecnou zásadou výkladu ve prospěch práv a svobod a jednak do rozporu s příkazem šetření smyslu práv a nezneužívání možných omezení, který je obsažen v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod."*

Informací pro účely zákona o informacích se rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Definice pojmu informace byla do zákona o informacích zapracována z důvodu nutnosti transpozice pojmu „dokument" obsaženém ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Lze tedy říci, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby „informace" v pojetí zákona o informacích byla totožná s pojmem „dokument" v transponované směrnici. Dokument je v čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES definován jako *a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu.* Směrnice sice neobsahuje závazek umožnit opakované použití dokumentů, když rozhodnutí o povolení nebo povinnosti opakovaného použití závisí na členských státech nebo příslušném subjektu veřejného sektoru, pokud však tak stát rozhodne (jak to učinila Česká republika zákonem o informacích), je tato směrnice na příslušnou oblast aplikovatelná (viz odst. 9 odůvodnění směrnice, podle něhož by se tato směrnice měla používat pro dokumenty, které jsou zpřístupněny k opakovanému použití, jestliže subjekty veřejného sektoru mj. poskytují informace).

V projednávané věci je podstatné určit, poskytnutí jaké informace se stěžovatel domáhal. Žalovaný jakož i městský soud nesprávně posoudili předmět požadované informace a již tím vykročili k nesprávné právní argumentaci.

Stěžovatel se domáhal nikoli názoru na věc, ale poskytnutí konkrétní listiny, tzn. informace obsažené na konkrétním hmotném nosiči, která byla podkladem pro koordinaci a sjednocení praxe správních úřadů (jak doslovně uvádí sám žalovaný). Bylo tak na místě zabývat se tím, zda požadovaná informace v dané podobě existuje, a pokud tak tomu je, zda ji lze poskytnout, či zda jsou zde důvody, které brání jejímu poskytnutí, anebo je třeba poskytnout ji pouze v omezeném rozsahu.

Nejvyšší správní soud shodně s žalovaným souhlasí s tím, že se zde nejedná o informaci, která by byla „interního „ charakteru“ a nelze proto ve věci aplikovat ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích. Nepochybně, je-li úkolem ministerstva zemědělství, resp. ÚPÚ řídit, koordinovat a sjednocovat činnost podřízených správních orgánů v určité oblasti veřejné správy (restituce a pozemkové úpravy), jakýkoli pokyn, který takovou činnost upravuje, nelze považovat za interní. Nejvyšší správní soud stran povahy interního pokynu ve svém rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 - 89, konstatoval: „ *Týkají-li se však zmiňované interní „Pokyny“ výkonu veřejné správy, tedy činnosti správce daně, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení daňových zákonů, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají.*“ Z obdobného úhlu je nutno nahlížet i na informace, které požadoval stěžovatel na základě žádostí zaslaných na pozemkové úřady, resp. na informaci, kterou požadoval stěžovatel dne 15. 9. 2008, tj. poskytnutí pokynu ve věci týkající se oblasti, která nepochybně výkon veřejné správy žalovaného zahrnuje.

Rovněž termín „názor na budoucí odpověď“, který žalovaný, jakož i městský soud, použil, nelze vnímat dle názoru Nejvyššího správního soudu jinak než jako metodické usměrnění činnosti podřízených správních orgánů. Budoucí odpověď, jakkoli se jí v konečném důsledku dostane žadateli ve formě rozhodnutí nebo obecného přípisu, není ničím jiným, než výsledkem interpretace právních předpisů, podle kterých správní orgány při své správní činnosti (výkonu veřejné správy) postupují a jimiž se řídí. Nadto je třeba podotknout, že a priori je vyloučeno, aby nadřízený orgán vyslovoval názor na budoucí rozhodnutí, které má v řízení být prvostupňovým orgánem vydáno, má-li poté sám rozhodovat o opravném prostředku. Tato situace však v projednávané věci, s ohledem na charakter zde požadované informace – poskytnutí písemného dokumentu již existujícího, nenastala, a proto ji Nejvyšší správní soud zmiňuje jen obiter dictum.

Stěžovatel požadoval poskytnutí listiny (dokumentu), přitom se nejednalo v daném případě o listinu, která by byla toliko nezávazným přípisem, jejímž účelem by nebylo cílené usměrnění činnosti správních orgánů; ostatně sám žalovaný tuto funkci předmětnému dokumentu přiznává. Nejedná se ani o listinu, která by byla pouze konceptem, tj. neoficiálním výstupem správního orgánu, který by byl určen pouze pro potřebu jeho samotného, tj. jako podklad pro další „finální“ dokument (viz např. rozsudek NSS č. j. 5 As 68/2008 - 60 ze dne 21. 5. 2009, v němž se konstatuje, že informací

způsobilou k poskytnutí dle zákona o poskytování informací není koncept dokumentu, jakož i to, že dikci „*dokument na jakémkoli nosiči*“ nelze zaměňovat s „jakýmkoli“ dokumentem).

Právo na informace se řadí mezi politická práva jednotlivců. Jeho smyslem je kontrola činnosti veřejné správy. Zákonnost při výkonu veřejné správy právní řád garantuje systémem záruk, právních prostředků určených k zabezpečení dodržování právních norem. Cílem kontroly veřejné správy je zjistit skutečnosti rozhodné pro posouzení dodržování zákonnosti při jejím výkonu, porovnat je v konkrétním případě se zákonem stanovenými standardy činnosti správního úřadu, vyhodnotit případné odchylky od těchto standardů a při zjištění porušení zákonnosti navrhnout nebo přijmout odpovídající prostředky nápravy.

Výluka z informační povinnosti podle ust. § 2 odst. 4 zákona o informacích se předně vztahuje na názory, které dosud nebyly veřejně prezentovány, takže ani objektivně neexistují a jsou nedoložitelné (k tomu shodně srov. FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář.* Praha: Linde Praha, a.s., 2010, s. 57 a násl.), jakož i na případy, kdy žádost směřuje na bližší vysvětlení a odůvodnění již dříve zaujatého a existujícího tvrzení, vysloveného názoru, závěru nebo stanoviska.

V daném případě však stěžovatel požadoval předložení dokumentu, který má povinný subjekt k dispozici a který se vztahuje k výkonu veřejné správy a který není toliko interním aktem.

Je třeba rozlišovat, zda vyslovený a existující názor, tvrzení, závěr či stanovisko bylo učiněno na základě existujících podkladů, které má nebo by měl mít k dispozici povinný subjekt, či nikoliv. Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 22. 9. 2010, č. j. 4 As 23/2010 - 61, „*(n)ení přitom povinností povinných subjektů jakkoliv blíže a podrobněji vysvětlovat či odůvodňovat závěry, tvrzení, stanoviska či názory svých představitelů. Pokud však mají k dispozici dokumenty, které s těmito závěry, tvrzeními, stanovisky či názory souvisí, protože na jejich základě byly učiněny, je třeba, aby je povinné subjekty k žádosti poskytly, nebrání-li tomu jiný zákonem daný důvod.*“ V daném případě existence požadovaného dokumentu nebyla spornou. Dále NSS v citovaném rozsudku konstatoval:„*V některých případech žadatelé požadují ... aby povinný subjekt „dokladoval“ vyjádření svých představitelů, tedy aby odůvodnil, z čeho tento představitel při formulaci svého stanoviska vycházel ... Jestliže žádost ... směřuje k poskytnutí informací, o které měl představitel tohoto subjektu opírat své stanovisko, pak takové informace mají být poskytnuty, má-li je povinný subjekt k dispozici, tj. využil-li představitel povinného subjektu při formulaci svého stanoviska informace, které mu povinný subjekt předal. Není však povinen ... vysvětlovat či „odůvodňovat“, proč jeho představitel určitý názor zaujal. To přitom platí i tehdy, jestliže určitý představitel ... vystupoval jednoznačně ve své roli politika ... i zde totiž informační povinnosti podléhají dokumenty, které mu byly poskytnuty povinným subjektem a o které tento své stanovisko opíral.*“ Podle Nejvyššího správního soudu je tedy třeba rozlišovat mezi: a) požadavkem na vysvětlení určitého tvrzení a b) požadavkem na doložení tvrzení, existují-li k němu patřičné dokumenty. Takový dokument – přípis žalovaného adresovaný pozemkovým úřadům existoval.

Povinný subjekt měl tedy v daném případě brát v potaz, zda objektivně existuje požadovaná informace, tj. listina, která obsahuje „metodické“ usměrnění činnosti podřízených správních orgánů. Pokud taková listina existuje, měla být poskytnuta, ledaže by tomu bránily zákonné důvody. Žádné takové důvody však objektivně neexistují. resp. je žalovaný nezmínil.

Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud shledal rozsudek městského soudu v rozporu se zákonem, a proto jej podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právní názorem vysloveným v tomto rozsudku.

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. listopadu 2011

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu