

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: Dr. S. P., M.B.A., Ph.D.,** zast. JUDr. Františkem Vavrochem, advokátem se sídlem Nám. Přemysla Otakara II. č. 36, České Budějovice, proti **žalovanému: Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2008, č. j. 8108/08/08100/08000/112/6/07, ve věci žádosti o informace, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2011, č. j. 6 Ca 165/2008 - 76,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „žalovaný“) ze dne 15. 2. 2008, č. j. 8108/08/08100/08000/112/6/07. Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí Agentury pro podporu podnikání a investic CzechInvest (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo též „povinný subjekt“) ze dne 15. 12. 2007, č. j. 04541-1/07/D/UVS/JPI, kterým byla částečně odmítnuta informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), konkrétně informace o úvěrové smlouvě příjemce dotace, společnosti ENKI, o. p. s. (dále jen „ENKI“). Předmětná změna rozhodnutí správního orgánu I. stupně se týkala odůvodnění rozhodnutí o částečném odmítnutí

žádosti, konkrétně odkazu na § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, kdy žalovaný nově odkázal na § 11 téhož zákona.

Jako důvody kasační stížnosti stěžovatel uvádí důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Konkrétně uvádí, že pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace o úvěrové smlouvě podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím musí být kumulativně splněny tři podmínky. První podmínkou je, že informace vznikla bez použití veřejných prostředků, druhou podmínkou je, že byla předána osobou, jíž takovouto povinnost zákon neukládá, a třetí podmínkou je, že osoba nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí. Žalovaný však žádným způsobem neodůvodnil, na základě čeho považuje splnění první podmínky za prokázané. S touto námitkou se městský soud nevypořádal. Navíc má stěžovatel za to, že tento závěr žalovaného nemá žádnou oporu ve spise, neboť ten neobsahuje žádné listiny, ze kterých by bylo možno zjistit, z jakých zdrojů bylo vytvoření úvěrové smlouvy financováno. Touto námitkou se městský soud v průběhu ústního jednání dne 7. 4. 2011 nezabýval, nevypořádal se s ní v ústním odůvodnění rozsudku a neprovedl k ní žádné důkazy. Poprvé se s ní vypořádal až v písemném odůvodnění rozsudku, v němž uvedl, že v Podmínkách poskytnutí dotace ze státního rozpočtu ČR a prostředků strukturálních fondů ES na projekt v rámci operačního programu Průmysl a podnikání (dále též jen „Podmínky poskytnutí dotace"), obsažených v rozhodnutí o poskytnutí dotace, jsou uvedeny účely, na které lze dotační prostředky využít, a hrazení nákladů za vypracování úvěrové smlouvy mezi těmito účely není. V souvislosti s tím stěžovatel městskému soudu vytýká, že se při tomto závěru opíral o listinu, která není součástí správních spisů, ale která byla založena do soudního spisu jako důkaz. Přitom tento důkaz městský soud při ústním jednání neprovedl. Pokud soud prováděl důkazy mimo ústní jednání, má stěžovatel za to, že postupoval v rozporu s § 77 odst. 1 s. ř. s. a rovněž v rozporu s § 123 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř."), neboť upřel účastníkům řízení právo vyjádřit se k důkazům. Stejně tak v případě „Žádosti o poskytnutí podpory z OPPP" se jedná o důkaz, který není součástí žádného správního spisu. Listina byla založena do soudního spisu jako důkaz, soud však žádné důkazy neprovedl.

Stěžovatel rovněž nesouhlasí se skutkovými závěry městského soudu. Na rozdíl od městského soudu je názoru, že předmětná listina o Podmínkách poskytnutí dotace ani žádný jiný dokument neprokazuje, že konkrétní úvěrová smlouva nebyla vyhotovena za použití veřejných prostředků, neboť nic takového z této listiny nevyplývá. V listině není uvedeno nic, co by zakazovalo čerpání dotace na úhradu bankovního poplatku za vyhotovení úvěrové smlouvy. Naopak má za to, že např. položka č. 8.6 Podmínek poskytnutí dotace umožňuje čerpání dotace právě na tento účel. Splnění výše uvedené podmínky pro odmítnutí poskytnutí informace tak nelze prokázat. Stěžovatel k danému doplňuje, že žalovaný, jakožto poskytovatel dotace, je podrobně seznámen se skutečností, že společnost ENKI financovala projekt i z jiných veřejných zdrojů (např. grant Jihočeského kraje), nicméně možné použití těchto veřejných prostředků k financování úvěrové smlouvy žalovaný neprověřoval.

Stěžovatel dále namítá, že městský soud nesprávně přisvědčil závěru žalovaného, že žádný zákon nestanoví společnosti ENKI povinnost úvěrovou smlouvu předložit. Městský

soud nesprávně uvedl, že jí tato povinnost plyne z rozhodnutí správního orgánu, které ovšem není zákonem. Stěžovatel namítá, že je třeba odkázat na § 14 odst. 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech"), podle kterého je příjemce dotace povinen splnit podmínky, které mu v souvislosti s použitím dotace určí poskytovatel dotace. Zákon tak ukládá příjemci dotace povinnost „splnit podmínky určené poskytovatelem dotace". Má proto za to, že uvedená povinnost byla uložena na základě zákona. Pokud je v § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím použita formulace „*informace ...byla předána osobou, jíž takovou povinnost zákon neukládá*", je třeba ji vykládat tak, že povinnost nemusí být doslovně popsána přímo v textu zákona, ale je dostatečné, pokud bude v textu zákona vymezena co do rozsahu a základních náležitostí, s tím, že přesné znění povinnosti bude ponecháno na správním rozhodnutí. Povinnost je dle stěžovatele uložena zákonem, správní rozhodnutí ji pouze aplikuje na konkrétní situaci. Podle stěžovatele je tato interpretace v souladu se záměrem zákonodárce, jak vyplývá ze znění důvodové zprávy k původnímu znění § 12 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel uvádí, že z dikce citovaného ustanovení vyplývá, že se zde jedná o osobu, která není k předání informace povinna ze zákona, a ani úřad není oprávněn informaci od ní získat v rámci výkonu své působnosti. Povinnost uložená správním rozhodnutím, nebo možnost získat informaci úřední cestou, tento předpoklad dobrovolnosti nesplňují. Výklad městského soudu proto považuje za restriktivní a v rozporu se záměrem zákonodárce. Na rozdíl od městského soudu má stěžovatel za to, že žalovaný byl oprávněn rovněž podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole"), kdykoli během dotačního projektu kontrolovat, zda společnost ENKI plní podmínky dotace, na což byla výslovně upozorněna v Podmínkách poskytnutí dotace. Podle § 11 písm. a) citovaného zákona jsou kontrolní pracovníci oprávněni požadovat na kontrolovaných osobách, aby předložily originální doklady a další písemnosti. Žalovaný tak byl oprávněn po předmětné společnosti požadovat předložení úvěrové smlouvy. Vzhledem k výše uvedenému má stěžovatel za to, že mu žalovaný byl povinen úvěrovou smlouvu poskytnout, neboť tato nebyla společností ENKI předána dobrovolně, nýbrž na základě zákonné povinnosti a správního rozhodnutí.

Stěžovatel dále vytýká, že městský soud nesprávně přisvědčil posouzení žalovaného týkajícímu se splnění třetí podmínky pro odmítnutí žádosti podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. že společnost ENKI s poskytnutím informace nesouhlasila. Podle stěžovatele však souhlas s poskytnutím informace třetím osobám vyplývá ze „Žádosti o poskytnutí podpory z OPPP" na str. 12. Uvádí, že zde uvedený souhlas společnosti ENKI je velice široce koncipován, z čehož vyplývá, že společnost byla ochotna přistoupit na jakékoli podmínky, aby dotaci získala. V souhlasu je výslovně uvedeno, že se vztahuje na „ ... *veškerá data ... uvedená v žádosti či sdělená ... v souvislosti s jejím zpracováním ... za účelem posouzení a správy žádosti ... posuzování, kontroly a monitorování projektu* ...". Na předložení úvěrové smlouvy se podle stěžovatele vztahuje buď ta část souhlasu, která se týká dat sdělených za účelem „*kontroly a monitorování projektu*", nebo ta část, která se týká „*veškerých dat*". Argumentaci městského soudu, který uvedl, že se na předmětnou úvěrovou smlouvu neváže povinnost zveřejnění, vytýká, že zaměnil zcela odlišné instituty „zveřejnění" a „poskytnutí informace". Stěžovatel namítá,

že městský soud měl souhlas společnosti ENKI posuzovat z hlediska povinnosti poskytnout informace, nikoli z hlediska zveřejnění.

Stěžovatel rovněž nesouhlasí s názorem městského soudu, že by úvěrová smlouva neměla žádnou vypovídací hodnotu a nemohla nijak přispět k závěrům o tom, zda a jakým způsobem byla dotace čerpána, a k vyhodnocení programu. Stěžovatel má naopak za to, že pokud stát při rozdělování veřejných prostředků určí pravidla, za jakých budou dotace přidělovány, veřejnost má právo kontrolovat, zda jsou tato pravidla dodržována. Přitom jedním z pravidel bylo, že příjemce dotace má zajištěné financování projektu. V této souvislosti poznamenává, že v jeho případě se navíc jedná i o osobní zájem na získání těchto informací jako společníka společnosti ENVI, s. r. o., jejíž valná hromada musí dát souhlas k realizaci dotačního projektu, zejména k navrženému financování projektu a poskytnutí pozemku p. č. 474/2 do zástavy. Stěžovatel má tedy zájem zjistit, jakou verzi úvěrové smlouvy žalovaný obdržel a schválil, a zda případně žalovaný nejednal v rozporu s vlastními pravidly pro poskytnutí dotace. Na tom nemůže nic změnit ani výslovný nesouhlas společnosti ENKI s poskytováním údajů o projektu třetím osobám ze dne 4. 8. 2006 a 21. 9. 2006, neboť tato společnost obdržela dotaci za určitých podmínek, které se písemně zavázala dodržet. Tyto podmínky pak obsahovaly i podmínku poskytování informací veřejnosti. Přitom ENKI nemůže po přidělení dotace jednostranně od těchto podmínek odstoupit.

Stěžovatel také v kasační stížnosti vytýká, že postup žalovaného, který změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně v celém odůvodnění a původní důvod nahradil důvodem novým, je v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“ nebo „s. ř.“). Podle stěžovatele předmětné ustanovení předpokládá změnu pouhé části odůvodnění, nikoli jeho celého obsahu. Městský soud přitom tuto námitku stěžovatele řádně nevypořádal, neboť pouze uvedl, že správní řád takový postup odvolacího orgánu předpokládá. Stěžovatel v kasační stížnosti upozorňuje na to, že správní řízení je založeno na principu dvojinstančnosti, a dále na předvídatelnosti práva, která účastníkům řízení zaručuje v průběhu řízení možnost tvrdit právně-relevantní skutečnosti a označit důkazy. Závěr městského soudu je s těmito principy v rozporu. Stěžovatel dále namítá, že městský soud pochybil rovněž v tom, že do řízení nepřibral Agenturu CzechInvest jako osobu zúčastněnou, ačkoli byla v žalobě jako taková označena. Ze všech shora uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 30. 8. 2011 plně ztotožňuje se závěry městského soudu. Podmínky pro neposkytnutí informace podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím byly v daném případě splněny. Stěžovatel toto ustanovení nesprávně interpretuje, pokud s povinností uloženou zákonem ztotožňuje jakoukoliv povinnost uloženou orgánem moci na základě zákona. Pokud žalovaný vydal rozhodnutí o poskytnutí dotace podle § 14 odst. 3 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech, v němž stanovil konkrétní podmínky pro udělení dotace v souladu s usnesením vlády č. 414/2004 Sb., potom z této skutečnosti ještě nelze implicitně dovozovat, že se v takovém případě jedná o povinnost uloženou zákonem ve smyslu § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. V této souvislosti žalovaný podotýká, že je čistě na vůli dotčeného subjektu, zda požádá o nenárokovou dotaci, a pokud tak učiní, sám

se rozhodne dobrovolně respektovat podmínky vyhlášeného dotačního programu. Žalovaný je názoru, že z předmětného ustanovení § 14 odst. 3 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech, ani z žádného jiného právního předpisu, nelze dovodit, že by žadatelům o poskytnutí dotace byla zákonem uložena povinnost předložit žádost o dotaci nebo návratnou finanční pomoc, popřípadě předložit doklady prokazující, jakým způsobem mají zajištěno financování projektu, na jehož provedení dotaci žádají. Stejně tak nelze dovodit ani oprávnění poskytovatele takové doklady vyžadovat. Žalovaný se ztotožňuje s názorem městského soudu, že usnesení vlády není zákonem a je-li povinnost žadateli a příjemci dotace uložena pouze v samotném rozhodnutí, znamená to, že není splněn jeden z předpokladů § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Poznamenává, že ani žádný předpis komunitární povahy nestanoví povinnost zveřejňovat veškeré podklady předané žadatelem o dotaci státnímu orgánu.

Žalovaný rovněž odmítá tvrzení stěžovatele, že by vypracování úvěrové smlouvy bylo financováno z veřejných prostředků, neboť účely, na které je možné dotační prostředky využít, jsou taxativně uvedeny v podmínkách obsažených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Názor stěžovatele, že vypracování úvěrové smlouvy lze podřadit např. pod provozní náklady, je chybný, neboť podmínky vymezují jednotlivé kategorie nákladů, na které je možné dotaci použít poměrně detailním způsobem, přičemž vypracování úvěrové smlouvy, která má zajistit financování projektu, do žádné z těchto kategorií nespadá. Do provozních nákladů jsou podřazovány mzdové náklady pro zaměstnance, údržba, opravy, nákup vody, paliv, energií apod., a nelze pod ně volně subsumovat vypracování úvěrové smlouvy.

Stěžovatel dále nesprávně vyvozuje, že společnost ENKI vyjádřila svůj souhlas s poskytnutím předmětné informace v „Žádosti o poskytnutí podpory z OPPP“. Souhlas vyjádřený v předmětné žádosti za účelem posouzení a správy žádosti, jejího vyhodnocení, zpracování, rozhodování o případném udělení podpory, posuzování kontroly a monitorování projektu, zajištění informovanosti a publicity projektu, nelze ztotožňovat s automatickým předáváním veškerých podkladů předaných spolu se žádostí třetím osobám. Navíc společnost ENKI již několikrát vydala svůj výslovný nesouhlas s poskytování jakýchkoliv údajů týkajících se informací o daném projektu třetím osobám, který se vztahuje na veškeré podklady projektu včetně žádosti o poskytnutí předmětné dotace za účelem ochrany obchodního tajemství.

Žalovaný dále konstatuje, že nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, že postupoval v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) s. ř., pokud změnil odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný má naopak za to, že jeho postup je zcela v souladu se zákonnou úpravou, neboť podle uvedeného ustanovení je-li zapotřebí odstranění vad odůvodnění, odvolací orgán změní rozhodnutí v této části odůvodnění. V daném případě dospěl žalovaný ke stejnému závěru o nutnosti odmítnutí poskytnutí informace, rozhodnutí správního orgánu I. stupně však trpělo vadou v podobě nesprávného odkazu na důvod odmítnutí, který žalovaný napravil. Jedná se tak o běžný postup, který podle žalovaného žádným způsobem neodporuje principu dvojinstančnosti řízení ani předvídatelnosti práva.

Závěrem žalovaný zdůrazňuje, že účelem zákona o svobodném přístupu k informacím je poskytnout transparentní veřejnou kontrolu hospodaření s veřejnými

prostředky, nikoli zprostředkovávání informací fyzickým osobám, které nejsou z jakéhokoli důvodu schopny si jisté informace opatřit sami, jak je tomu i v daném případě, kdy se stěžovatel domáhá informací, které nelze zahrnout pod kontrolu nakládání s veřejnými prostředky, ale snahu o získání citlivých informací pro řešení soukromoprávních sporů se společností ENVI, s. r. o., či ENKI. Na základě výše uvedeného žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Dne 30. 9. 2011 byla Nejvyššímu správnímu soudu doručena replika stěžovatele k vyjádření žalovaného, v níž trvá na tom, že pokud § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím pojednává o povinnosti uložené zákonem, pak je třeba tímto pojmem rozumět jakoukoli povinnost, skrze kterou orgán státní správy uplatňuje státní moc. Nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že by záleželo jen na svobodné vůli dotčeného subjektu, zda se rozhodne dobrovolně respektovat podmínky vyhlášeného dotačního programu. Má za to, že pokud se subjekt o dotaci zažádat rozhodne, tato dotace mu je přiznána, přičemž subjekt souhlasí s podmínkami přiznání dotace, potom je podmínkami dotace vázán. V případě, že podmínky vyžadují předložení úvěrové smlouvy, pak žadatel nepředkládá úvěrovou smlouvu dobrovolně, ale plní svůj závazek. Nesouhlasí ani s tím, že by poskytovatel dotace neměl možnost listiny dokládající splnění podmínek od příjemce dotace vyžádat. Má za to, že k tomu ho opravňuje např. zákon o státní kontrole.

Rovněž nesouhlasí s názorem žalovaného, že by si příjemce dotace nemohl bankovní poplatek za vypracování úvěrové smlouvy nechat proplatit jako provozní náklad pod položkou „Nákup služeb, krom externích poradců a propagace“. Ve správním spise není žádný důkaz, že tomu tak nebylo. Podle stěžovatele měl žalovaný povinnost prokázat, že úvěrová smlouva vznikla bez použití veřejných prostředků. Žalovaný měl minimálně překontrolovat a ověřit faktury, které příjemce dotace předložil. Měl překontrolovat, zda vypracování úvěrové smlouvy nebylo financováno z dotace, kterou na realizaci projektu poskytl Jihočeský kraj. Žalovaný však podle stěžovatele zdroj veřejného financování neprověřil.

Stejně tak stěžovatel trvá na tom, že souhlas společnosti ENKI udělený v rámci „Žádosti o poskytnutí podpory z OPPP“ se vztahuje i na úvěrovou smlouvu. Žalovaný neuvádí nic, co by tento závěr vyvracelo. V souvislosti s tím podotýká, že informační povinnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím je nad rámec evropské legislativy rozšířena.

Za irelevantní považuje stěžovatel skutečnost, že společnost ENKI měla vydat již několik nesouhlasů s poskytnutím jakýchkoli údajů o daném projektu z důvodu ochrany obchodního tajemství. Podle stěžovatele požadovaná úvěrová smlouva žádné obchodní tajemství neobsahuje. Pokud by tomu tak bylo, povinný subjekt by právě z tohoto důvodu předmětnou informaci odmítl poskytnout.

Stěžovatel rovněž trvá na tom, že § 90 odst. 1 písm. c) s. ř. neopravňuje žalovaného k nahrazení odůvodnění správního orgánu I. stupně novým rozhodnutím, které je zcela obsahově odlišné a které se s původním odůvodněním v žádném ohledu nepřekrývá. Obě rozhodnutí navíc vychází z různých skutkových stavů, přičemž žalovaný žádný nový

skutkový stav již nezjišťoval. Stěžovatel trvá na tom, že tímto postupem byl porušen princip dvojinstančnosti.

Závěrem stěžovatel uvádí, že účelem jeho žádosti bylo zjistit, zda žalovaný dodržoval svá vlastní pravidla. Účelem je tedy kontrola veřejné správy, resp. toho, zda orgán veřejné správy vynakládá veřejné prostředky v souladu s vlastními pravidly.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti. Dne 30. 11. 2007 byla správnímu orgánu I. stupně doručena žádost o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, konkrétně žádost o poskytnutí kopie dopisu, v němž společnost ENKI zažádala o změnu podmínek poskytnuté dotace z Programu OPPP – Prosperita, kopie přílohy tohoto dopisu - úvěrové smlouvy uzavřené mezi ENKI a Českou spořitelnou, a. s., a kopie obálky, ve které byl dopis doručen. Správní orgán I. stupně vydal dne 15. 12. 2007, č. j. 04541-1/07/D/UVS/JPI, rozhodnutí o částečném odmítnutí poskytnutí informace. Stěžovateli byla poskytnuta kopie dopisu a potvrzení o přijetí pošty z interní Knihy pošty. Ve vztahu k úvěrové smlouvě však bylo poskytnutí informace odmítnuto z důvodu, že předmětná úvěrová smlouva nespadá do působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž správní orgán I. stupně v rozhodnutí odkázal na § 8b citovaného zákona. Poskytnuty k ní byly pouze doprovodné informace, tj. struktura úvěrové smlouvy. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, v němž nesouhlasil s odmítnutím poskytnutí úvěrové smlouvy, neboť tato smlouva je jeden z dokumentů, na jehož základě společnost ENKI obdržela podporu z daného dotačního programu (Program OPPP – Prosperita). Žalovaný se ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně o částečném odmítnutí informace, rozhodnutím ze dne 15. 2. 2008, č. j. 8108/08/08100/08000/112/6/07, však změnil napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně o částečném odmítnutí informace v části odůvodnění a nově odkázal na § 11 téhož zákona. Konstatoval, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze v daném případě aplikovat, neboť toto ustanovení se dotýká přístupu k poskytování základních osobních údajů o osobě, která je příjemcem veřejných prostředků, a chrání osobnostní práva fyzických osob, zatímco v daném případě se jedná o žádost o poskytnutí informace o právnické osobě. Aplikovat je proto nutno § 11 odst. 2 písm. a) téhož zákona, přičemž všechny podmínky v něm stanovené jsou v daném případě splněny. Uvedl, že je zřejmé, že vlastní dotace se nevztahovala na založení úvěrového smluvního vztahu, a že tato informace nebyla předána osobou, jíž takovouto povinnost ukládá zákon. Podrobně se žalovaný zabýval tím, že společnost ENKI nedala souhlas k poskytnutí této informace třetím osobám, a že tento souhlas nevyplývá ani z části VI. „Žádosti o poskytnutí podpory z OPPP“. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel brojil žalobou u městského soudu. V žalobě především namítal, že žalovaný postupoval v rozporu s § 89 a 90 s. ř., pokud změnil důvody rozhodnutí, aniž by se zabýval původními důvody a námitkami stěžovatele uplatněnými v odvolání. Následně podrobně zpochybňoval tvrzení, že by nebyla povinnost poskytnout předmětnou informaci společnosti ENKI uložena zákonem, přičemž odkázal na Podmínky poskytnutí dotace v návaznosti na § 14 odst. 3 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech, z čehož vyplývá, že předložení předmětné úvěrové smlouvy není zcela dobrovolné, a proto měla být tato informace stěžovateli poskytnuta. Stejně tak v žalobě namítal, že navíc společnost ENKI s poskytnutím této informace dala souhlas, jak vyplývá z části VI. (Prohlášení a závazky žadatele) „Žádosti o poskytnutí

podpory z OPPP“. Při ústním jednání dne 7. 4. 2011 byla přednesena rovněž replika stěžovatele ze dne 6. 4. 2011 k vyjádření žalovaného k žalobě, v níž stěžovatel zpochybňoval také skutečnost, že by informace vznikla bez použití veřejných prostředků. Městský soud věc posoudil a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Konkrétní argumentaci městského soudu Nejvyšší správní soud předestře v rámci přezkumu jednotlivých námitek.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Stěžovatel totiž v kasační stížnosti namítá, že městský soud rozhodnutí žalovaného přezkoumal, ačkoli jeho rozhodnutí nebylo dostatečně odůvodněno a nemá oporu ve spise. Rovněž namítá, že městský soud v řízení o žalobě neprovedl řádně důkaz listinami, ze kterých vycházel, a že pochybil, nepřibral-li Agenturu CzechInvest do řízení jako osobu zúčastněnou, ačkoli tak byla označena v žalobě. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek v těchto intencích přezkoumal, s tvrzeními stěžovatele se však neztotožnil. Zdejší soud naopak shledal rozhodnutí žalovaného přezkoumatelným, neboť ačkoli své rozhodnutí zdůvodnil velmi stručně, lze z něj seznat úvahy, které ho vedly k závěru uvedenému v rozhodnutí. Proto městský soud nepochybil, pokud rozhodnutí žalovaného přezkoumal. Rovněž zdejší soud naznal, že rozhodnutí žalovaného, jakož i napadený rozsudek městského soudu, vychází ze spisového materiálu a odráží v sobě skutková zjištění z něj vyplývající. Pokud stěžovatel namítá, že městský soud řádně neprovedl důkaz listinami, kterými měla být „Žádost o poskytnutí podpory z OPPP“ a rozhodnutí povinného subjektu o poskytnutí dotace, jakož i jeho nedílná součást Podmínky poskytnutí dotace, které měly být během řízení do spisu pouze založeny, nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že předložený správní spis tyto listiny obsahoval. Při přezkumu však zdejší soud zjistil, že sám stěžovatel tyto listiny městskému soudu jako přílohu žaloby doložil a vycházel z nich v rámci žalobní argumentace. Zdejší soud tak nemá pochyb o tom, že stěžovateli byl jejich obsah dobře znám. Žalovaný pak jejich obsah znal z úřední povinnosti. Žádný z účastníků by tak i v případě, že by předmětné listiny nebyly součástí správního spisu a městský soud by důkazy řádně neprovedl, nebyl zkrácen na svých právech souvisejících s provedením důkazů. Oba účastníci obsah předmětných listin znali a měli možnost se k nim v řízení řádně vyjádřit, což také učinili. Co se týká námitky nepřibrání Agentury CzechInvest do řízení jako osoby zúčastněné na řízení, je nutno poznamenat, že Agentura CzechInvest jako taková osoba v žalobě označena nebyla. Byla označena jako žalovaný vedle Ministerstva průmyslu a obchodu. Městský soud proto nepochybil, pokud tuto otázku v rozsudku žádným způsobem neřešil. Navíc je třeba konstatovat, že Agentura CzechInvest je správním orgánem I. stupně, a proto i pro případ aplikace § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím ji nebylo třeba do řízení jako osobu zúčastněnou přibírat. Ve světle předestřeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že namítané vady řízení před městským soudem neshledal. Stejně tak neshledal namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou stěžovatel spatřoval v tom, že městský soud nevypořádal námitku porušení zásady dvojinstančnosti. Touto námitkou se městský soud zabýval v závěru svého rozsudku, v rámci vypořádání námitky týkající se postupu žalovaného ve smyslu § 90

odst. 1 písm. c) s. ř. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné jiné nedostatky napadeného rozsudku, ke kterým by byl podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. povinen přihlédnout z úřední povinnosti, přistoupil k meritornímu přezkumu napadeného rozsudku.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nesprávného posouzení právní otázky městským soudem, že žalovaný postupoval v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) s. ř., pokud změnil celé odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně při zachování výrokové části; byl-li konečný důvod částečného odmítnutí informace uveden až v rozhodnutí žalovaného, nelze tak dovozovat, že byl stěžovatel ochuzen o jednu instanci.

Stěžovatel má naopak za to, že předmětné ustanovení opravňuje změnit pouze část odůvodnění a že žalovaný svým postupem zásadu dvojinstančnosti porušil.

Ustanovení § 90 odst. 1 s. ř. zakládá odvolacímu správnímu orgánu pro případ, že dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, tři možné postupy:

a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví,

b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání, anebo

c) napadené rozhodnutí nebo jeho část změní; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změní odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.

Z dikce zákona vyplývá, že zjistí-li odvolací správní orgán, že rozhodnutí I. stupně je v rozporu s právními předpisy, má možnost takové rozhodnutí zrušit a řízení zastavit, zrušit a věc správnímu orgánu I. stupně vrátit k dalšímu řízení anebo rozhodnutí I. stupně změnit. Co se týče možnosti stanovené pod písm. a) citovaného ustanovení, je zřejmé, že jeho aplikace bude na místě zejména v případech, kdy rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemělo být vůbec vydáno, nebo případně pokud odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení (§ 66 s. ř.). V případě dalších dvou možností rozhodnutí odvolacího orgánu, tj. zrušení a vrácení věci správnímu orgánu I. stupně nebo změny rozhodnutí správního orgánu I. stupně [písm. b) a c)], neposkytuje správní řád žádný návod, kterou z možností upřednostnit při zjištění rozporu rozhodnutí správního orgánu I. stupně se zákonem. Odvolací správní orgán tak bude muset zvážit vhodnost postupu podle jedné z variant. Přesto lze konstatovat, že změna rozhodnutí správního orgánu I. stupně by měla mít před zrušením a vrácením věci správnímu orgánu I. stupně přednost. Jiný výklad by zcela popíral smysl ustanovení o možnosti změny rozhodnutí, kterým je s ohledem na § 6 odst. 2 s. ř. především naplnění zásady procesní ekonomie. Možnost změnit rozhodnutí správního orgánu I. stupně by měl odvolací správní orgán zvážit vždy tam, kde by takový postup byl s ohledem na okolnosti případu účelnější a hospodárnější, nežli postup podle písm. b) citovaného ustanovení. Tímto

postupem zákonodárce připustil jistý zásah do dvojinstančnosti správního řízení zakotveného ve správním řádu. Proto pro postup podle písm. c) citovaného ustanovení stanovil zákonodárce určitá omezení, podmínky, za kterých nelze tohoto postupu využít, tak aby bylo zachováno právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny základních práv a svobod). Změnu rozhodnutí správního orgánu I. stupně zákonodárce vyloučil pro případy, kdy by takovou změnou některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Omezení možnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně je zakotveno rovněž v § 90 odst. 3 s. ř., podle kterého *odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.* Zákonodárce v souvislosti se změnou rozhodnutí v citovaném ustanovení důrazně připomněl také § 36 odst. 3 s. ř. a stanovil, že podle tohoto ustanovení je nutno postupovat, pokud odvolací správní orgán v rámci odvolacího řízení nově pořídí podklady pro své rozhodnutí, kterým změní rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V takovém případě je správní orgán povinen dát účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) s. ř. výslovně umožňuje nejen změnu výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale také změnu odůvodnění, je-li to třeba k odstranění vad odůvodnění, a to aniž by došlo ke změně výrokové části. Ke změně odůvodnění by měl odvolací orgán přistoupit v případě, kdy je výroková část rozhodnutí z hlediska souladu s právními předpisy, jakož i po věcné stránce správné, samotné odůvodnění však obsahuje jisté rozpory či nesprávné úvahy, které lze odstranit pomocí podkladů rozhodnutí obsažených ve spise (k tomu srovnej Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 533 an.).

V nyní posuzované věci odvolací správní orgán dospěl k závěru, že výrok správního orgánu I. stupně je v souladu s právními předpisy, resp. že správní orgán I. stupně rozhodl správně, pokud stěžovateli jím požadovanou informaci o obsahu úvěrové smlouvy neposkytl v plném rozsahu z důvodu omezení práva na informace a správně poskytl pouze její strukturu v rámci doprovodné informace podle § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zjistil však, že odůvodnění správního orgánu I. stupně vykazuje nesprávnou úvahu týkající se důvodu omezení práva na informace. Žalovaný dospěl na rozdíl od správního orgánu I. stupně k závěru, že v daném případě nemohla být poskytnuta požadovaná informace z důvodu podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, nikoli z důvodu podle § 8b téhož zákona, na který ve svém odůvodnění odkázal správní orgán I. stupně. Své rozhodnutí proto změnil v části odůvodnění. Podle § 36 odst. 3 s. ř. nepostupoval, neboť ke změně odůvodnění dospěl na základě dosavadních podkladů a žádné nové v odvolacím řízení nepořizoval. Rovněž zde nebyly naplněny podmínky, které by bránily použití § 90 odst. 1 písm. c) s. ř., podle kterého nelze rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnit, pokud by takovou změnou některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. V daném případě totiž žádná povinnost stěžovateli ukládána nebyla, a proto nic žalovanému nebránilo možnosti změny rozhodnutí, resp. jeho odůvodnění, využít. Stejně tak rozhodnutí správního orgánu nebylo změněno v neprospěch odvolatele (§ 90 odst. 3 s. ř.), neboť výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně se nezměnil, žalovaný pouze napravil vadu odůvodnění správního orgánu I. stupně, který nesprávně odkázal na § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, místo § 11 odst. 2 písm. a) téhož zákona. Nejvyšší správní soud má za to, že ve smyslu výše uvedeného byly v daném případě

podmínky pro aplikaci možnosti změny odůvodnění správního orgánu I. stupně, a žalovaný postupoval správně, když tuto možnost využil. Z logiky ustanovení je zřejmé, že zákonodárce vytýkaný postup předpokládal, neboť by bylo zcela nelogické, pokud by zákonodárce na jedné straně umožňoval za určitých podmínek změnu výroku rozhodnutí, se kterou je zákonitě spjata rovněž změna odůvodnění, a na druhou stranu by neumožnil pouhou změnu odůvodnění rozhodnutí při zachování výroku. Pokud stěžovatel namítá, že postupem žalovaného došlo k porušení zásady dvojinstančnosti, potom Nejvyšší správní soud konstatuje, že zásada dvojinstančnosti řízení zaručuje především to, že řízení probíhá ve dvou stupních, že tedy řízení a rozhodnutí správního orgánu I. stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv, že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Nutno podotknout, že dvojinstančnost zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před správním orgánem I. stupně. Ve světle předestřeného zdejší soud porušení zásady dvojinstančnosti neshledal a postup žalovaného má za souladný se zákonem. Námitku stěžovatele shledal nedůvodnou.

Následně zdejší soud přistoupil k přezkumu námitky stěžovatele, která se týká výkladu § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle tohoto ustanovení povinný subjekt informaci neposkytne, pokud *jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, jíž takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí*.

Předně je nutno podotknout, že právo na informace je zaručeno na ústavněprávní rovině v čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Obecným principem tohoto práva, které se odráží především v zákoně o svobodném přístupu k informacím, je zpřístupňování v zásadě všech informací, které se vztahují k působnosti povinných subjektů, které jsou definovány v § 2 citovaného zákona. Jsou jimi státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce, a dále též subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. To znamená, že povinný subjekt je povinen poskytnout každou informaci související s jeho působností, resp. jeho činností, pouze zákon může povinným subjektům zakázat určitou informaci poskytnout. Právo na informace představuje v moderním demokratickém právním státě jednu ze záruk zákonnosti, které umožňuje účinně vykonávat kontrolu činnosti orgánů veřejné správy. Jakékoli omezení tohoto práva musí být stanoveno zákonem a musí být nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti, jak vyplývá z čl. 17 odst. 4 Listiny. Zároveň je nutno podotknout, že možná omezení poskytování informací je třeba vykládat restriktivním způsobem, což lze dovodit nejen z judikatury Ústavního soudu (k tomu srovnej např. nález ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, dostupný na http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx), ale i z judikatury Nejvyššího správního soudu (k tomu srovnej např. rozsudek ze dne 10. 10. 2003, č. j. 5 A 119/2001 - 38, publikovaný pod č. 74/2004 Sb. NSS). Zákonodárce již v samotném zákoně o svobodném přístupu k informacím (§ 7 až § 11) zakotvil několik důvodů pro omezení práva na informace. Každý z těchto omezujících důvodů pak chrání zájem či právo subjektu, kterého se informace přímo dotýká. Jedná se především o zájmy či práva, která z hlediska ústavněprávního konkurují právu na informace, nebo které je nutno

chránit s ohledem na veřejný zájem. Zákon tak omezuje např. poskytování určitých informací, které by zasahovaly nepřiměřeným způsobem do práva subjektů na soukromí, do práva na ochranu osobních údajů, poskytuje ochranu utajovaným skutečnostem, ochranu obchodního tajemství ad. Ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím představuje další z takových ustanovení, které přístup k určitým informacím za splnění v něm uvedených podmínek omezuje.

Z dikce výše citovaného § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím vyplývá, že povinný subjekt informaci neposkytne za splnění podmínky, že se jedná o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, a za podmínky, že tato informace byla předána osobou, jíž takovouto povinnost, tj. povinnost informaci poskytnout povinnému subjektu, zákon neukládá. Toto ustanovení chrání informace, které byly povinným subjektům sděleny dobrovolně. To znamená, že do dispozice povinného subjektu se tak dostanou na základě volního jednání osoby, která není povinna takovou informaci sdělovat. Další podmínkou však je, že taková informace nevznikla za použití veřejných prostředků, nemá proto žádnou vypovídací hodnotu o hospodaření s veřejnými prostředky, a proto nemůže mít ani žádný význam pro výkon kontroly nad činností povinných subjektů. Za splnění těchto dvou podmínek není povinný subjekt povinen žádosti o poskytnutí takové informace vyhovět, to však neplatí, pokud je povinnému subjektu ze strany poskytovatele informace sděleno, že s poskytnutím informace třetím osobám souhlasí. Zdejší soud dodává, že z výše uvedeného je patrno, že podmínky stanovené v citovaném ustanovení mají povahu kumulativní, což znamená, že při vyvrácení jedné z nich nelze dané ustanovení aplikovat a informaci neposkytnout.

V daném případě stěžovatel požadoval poskytnutí informace týkající se průvodního dopisu společnosti ENKI o žádosti o změnu podmínek dotace, poštovní obálku, v níž byl dopis doručen, a jeho přílohu - úvěrovou smluvu - uzavřenou mezi společností ENKI a Českou spořitelnou, a. s. Na základě této úvěrové smlouvy byl společnosti ENKI poskytnut úvěr, kterým tato společnost spolufinancovala projekt, na který obdržela dotaci. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovateli byl poskytnut průvodní dopis, informace o doručení dopisu z interní Knihy pošty, nicméně poskytnutí informace o úvěrové smlouvě bylo odmítnuto z důvodu podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, kdy žalovaný naznal, že předmětná informace splňuje podmínky, za nichž povinný subjekt informaci neposkytne. Stěžovateli byla poskytnuta pouze doprovodná informace o obsahu úvěrové smlouvy, tj. informace o existenci úvěrové smlouvy, jakož i její členění do jednotlivých článků bez obsahové náplně. Podle stěžovatele mělo být jeho žádosti vyhověno, neboť pro neposkytnutí nebyla splněna ani jedna z podmínek zakotvených v citovaném ustanovení. Žalovaný, jakož i městský soud v napadeném rozsudku, dospěl na rozdíl od stěžovatele k závěru, že žádný zákon společnosti ENKI neukládá povinnost předložit úvěrovou smlouvu povinnému subjektu, že se v daném případě jedná o informaci, která nevznikla za použití veřejných prostředků, neboť dotace se nevztahovala na založení úvěrového smluvního vztahu, a zároveň zde neexistoval souhlas společnosti s poskytnutím této informace třetím osobám.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval podmínkou, zda bylo společnosti ENKI stanoveno zákonem úvěrovou smlouvu jako takovou předložit povinnému subjektu, či nikoli. Z výše uvedeného je patrno, že dospěl-li by zdejší soud k tomu, že tomu tak bylo,

nebyla by splněna jedna z kumulativních podmínek ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, a povinný subjekt by byl povinen požadovanou informaci poskytnout.

Ze správního spisu je patrno, že usnesením vlády č. 414/2004 ze dne 28. 4. 2004 byl vydán Operační program Infrastruktura pro průmyslový výzkum, vývoj a inovace – Prosperita (výše uveden jako Program OPPP – Prosperita), jehož obsahem jsou základní podmínky programu, které musel každý zájemce o dotaci zajistit. Na základě tohoto programu zažádala společnost ENKI o podporu svého projektu „Třeboňské inovační centrum – II. etapa realizace“. Podle § 14 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech *o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce. Vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí.* Citované ustanovení následně vyjmenovává jednotlivé náležitosti rozhodnutí o poskytnutí dotace, přičemž pod písm. g) je uvedeno, že rozhodnutí obsahuje také *případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit.* Ministerstvo průmyslu a obchodu jako poskytovatel podpory vydalo dne 28. 7. 2005, č. j. 1034-05/1.1.-008/05/09300, rozhodnutí o poskytnutí dotace v rámci předmětného programu podle § 14 zákona o rozpočtových pravidlech v maximální výši 75 % uznatelných nákladů projektu. V rámci poučení Ministerstvo průmyslu a obchodu uvedlo, že nedílnou součástí rozhodnutí jsou Podmínky poskytnutí dotace ze státního rozpočtu ČR a prostředků strukturálních fondů ES (Podmínky poskytnutí dotace). V rámci těchto Podmínek byly společnosti ENKI jako příjemci dotace uloženy povinnosti, které z velké míry odrážely primární podmínky stanovené v dotačním Programu OPPP – Prosperita. Mimo jiné stanovily povinnost zajistit financování a realizaci projektu před podáním žádosti o platbu, povinnost při změně podmínek projektu nahlásit změny, nahlásit změny majetkoprávního postavení atd.

Podle stěžovatele byla společnosti ENKI zákonem stanovena povinnost předložit povinnému subjektu obsah úvěrové smlouvy, na základě čehož byl potom povinný subjekt povinen požadovanou informaci poskytnout. Odkázal přitom právě na citovaný § 14 odst. 3 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech, podle kterého je příjemce dotace povinen splnit podmínky, které mu v souvislosti s použitím dotace určí poskytovatel dotace. Z těchto podmínek pak vyvozuje povinnost společnosti ENKI předložit předmětnou úvěrovou smlouvu povinnému subjektu. Stěžovatel podotýká, že povinnost nemusí být doslovně popsána přímo v textu zákona, ale je dostatečné, pokud bude v textu zákona vymezena co do rozsahu a základních náležitostí, s tím, že přesné znění povinnosti bude ponecháno na správním rozhodnutí. Povinnost je dle stěžovatele uložena zákonem, správní rozhodnutí ji pouze aplikuje na konkrétní situaci. Má za to, že povinnost uložená správním rozhodnutím, nebo možnost získat informaci úřední cestou, předpoklad dobrovolnosti sdělení informace nesplňují.

Městský soud naopak s danou argumentací nesouhlasil, přičemž konstatoval, že v žádném zákonném ustanovení není stanoveno, jaké podklady musí být žadatelem o poskytnutí dotace spolu se žádostí předloženy, a ani z ustanovení § 14 odst. 3 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech nelze dovodit, že by žadatelům o poskytnutí dotace byla zákonem uložena povinnost předkládat doklady, kterými bude prokazováno, jakým způsobem mají zabezpečeno financování projektu, na jehož provedení dotaci žádají.

Městský soud dále konstatoval, že je-li povinnost předložit doklady o financování projektu (zde úvěrovou smlouvu) žadateli a příjemci dotace uložena pouze samotným rozhodnutím, znamená to, že není splněn jeden z předpokladů stanovených § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Právo úvěrovou smlouvu vyžadovat pak nezakládá ani zákon o státní kontrole, neboť poskytovatel dotace nevykonává při schvalování žádosti o změnu podmínek funkci kontrolního orgánu podle uvedeného zákona.

Nejvyšší správní soud věc posoudil a dospěl k závěru, že žádné zákonné ustanovení neukládá společnosti ENKI povinnost předložit povinnému subjektu předmětnou úvěrovou smlouvu. Neztotožnil se však se závěrem městského soudu, že byla-li by povinnost předložit doklady o financování projektu (zde úvěrovou smlouvu) žadateli a příjemci dotace uložena samotným rozhodnutím o poskytnutí dotace, nebyl by tím splněn jeden z předpokladů stanovených § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Naopak zdejší soud dospěl k závěru, že úvaha stěžovatele o tom, že na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace, jehož součástí jsou i Podmínky poskytnutí dotace, které zákon v § 14 odst. 3 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech jako náležitost rozhodnutí předpokládá, je nutno povinnosti stanovené těmito podmínkami považovat za povinnosti uložené na základě zákona. Je zřejmé, že podmínky, které je nutno při čerpání jednotlivých dotací dodržovat, není možné obsáhnout v zákoně o rozpočtových pravidlech ani žádném jiném zákoně. O těchto podmínkách je třeba vždy rozhodovat podle konkrétních okolností jednotlivých případů poskytovaných dotací a jejich příjemců až v rámci rozhodnutí o poskytnutí dotace, k čemuž je správní orgán zmocněn právě § 14 odst. 3 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal Podmínky poskytnutí dotace, zda některé ustanovení v nich obsažené neukládá společnosti ENKI povinnost úvěrovou smlouvu povinnému subjektu předložit, čímž by byla vyvrácena jedna z kumulativních podmínek § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud však zjistil, že žádné ustanovení Podmínek poskytnutí dotace tuto povinnost nestanoví. Z ustanovení, že stěžovatel je povinen zajistit spolufinancování projektu nebo že je povinen hlásit změny týkající se projektu či změny majetkoprávního postavení, na které stěžovatel odkazoval, nelze dovodit povinnost společnosti ENKI předložit jakoukoli konkrétní listinu, která by prokazovala způsob zajištění spolufinancování projektu. Zdejší soud má za to, že předmětné ustanovení stanoví pouze povinnost zajistit, resp. prokázat zajištění financování, tj. že příjemce dotace disponuje finančními prostředky, ze kterých bude schopen projekt spolufinancovat. V daném konkrétním případě tato podmínka společnosti ENKI ukládá povinnost prokázat existenci úvěrové smlouvy, která dokládá existenci prostředků na financování dotovaného projektu, nikoli povinnost předložení smlouvy jako takové, s plným jejím obsahem. Povinností příjemce dotace bylo prokázat, zda má prostředky ke spolufinancování zajištěny, nikoli jakým způsobem. Pokud společnost ENKI správnímu orgánu I. stupně předložila k prokázání zajištění financování projektu úvěrovou smlouvu jako takovou, jednala tak nad rámec svých zákonných povinností. Ve vztahu k obsahu smlouvy se proto jedná o informaci poskytnutou správnímu orgánu I. stupně dobrovolně. Totéž se týká i požadované úvěrové smlouvy, která byla v průběhu čerpání dotace nově uzavřena s Českou spořitelnou, a. s., a na základě níž byl poskytnut nový úvěr pro financování předmětného projektu. I v tomto případě byla společnost ENKI povinna pouze oznámit změnu a prokázat existenci nové úvěrové smlouvy, která prokáže zajištění prostředků na spolufinancování. Přitom je nutno konstatovat, že ze správního spisu je zřejmé, že

informace o existenci úvěrové smlouvy byla stěžovateli poskytnuta v podobě doprovodné informace. Nejvyšší správní soud se tak plně ztotožňuje s městským soudem, že žádný zákon společnosti ENKI neukládá povinnost povinnému subjektu úvěrovou smlouvu předložit. Zdejší soud se ztotožnil rovněž se závěrem městského soudu, že právo úvěrovou smlouvu vyžadovat pak nezakládá ani zákon o státní kontrole, neboť poskytovatel dotace nevykonává při schvalování žádosti o změnu podmínek funkci kontrolního orgánu podle uvedeného zákona. K danému doplňuje, že kontrola poskytování dotací z veřejných prostředků je vykonávána podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). Účelem finanční kontroly je kontrola splnění podmínek pro poskytnutí dotace, což ve vztahu k předmětné úvěrové smlouvě bude opět jen kontrola existence úvěrové smlouvy, nikoli jejího obsahu, tj. kontrola, zda příjemce dotace disponuje prostředky na spolufinancování projektu, nikoli jakým způsobem má tyto prostředky zajištěny. Proto ani z těchto právních předpisů nelze dovodit povinnost společnosti ENKI předmětnou úvěrovou smlouvu předložit. Námitku stěžovatele zdejší soud shledal nedůvodnou.

Přestože tedy zdejší soud nepřisvědčil všem závěrům městského soudu, podstatné a nosné důvody jeho rozhodnutí ve vztahu k výroku jeho rozsudku obstojí. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud v souladu s ustálenou judikaturou zdejšího soudu rozhodl, že nebylo třeba rozsudek městského soudu pro dílčí chybné závěry rušit, nýbrž postačovalo nesprávnou argumentaci městského soudu nahradit úvahami vlastními a dílčí nesprávnosti rozhodnutí napravit (k tomu srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikováno pod č. 1865/2009 Sb. NSS).

Jak bylo výše uvedeno, z ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím vyplývá, že povinný subjekt informaci neposkytne, pokud informace nevznikla za použití veřejných prostředků, její předložení nebylo uloženo zákonem, to však neplatí, pokud by osoba předkládající předmětnou informaci sdělila, že s jejím poskytnutím třetím osobám souhlasí. V takovém případě by se správní orgán byl povinen řídit vůlí osoby a na žádost by byl povinen takovou informaci poskytnout. Závěr Nejvyššího správního soudu o dobrovolnosti předložení detailů úvěrové smlouvy by tak mohlo zvrátit, pokud by společnost ENKI dala s poskytnutím úvěrové smlouvy třetím osobám souhlas. Vzhledem k tomu, že rovněž tato skutečnost je předmětem kasační stížnosti, byl Nejvyšší správní soud nucen zabývat se i touto otázkou.

Stěžovatel trvá na tom, že společnost ENKI právě takový souhlas dala v rámci „Žádosti o poskytnutí podpory z OPPP“ v části „Prohlášení a závazky žadatele“ (str. 12). Namítá, že městský soud nesprávně souhlas společnosti ENKI posuzoval ve vztahu ke zveřejnění informace, místo toho, aby ji posuzoval s ohledem na poskytnutí informace. Městský soud v rozsudku uvedl, že předmětný souhlas souvisí se zveřejněním a zpracováním dat týkajících se předmětné dotace, které se vztahují k nakládání s poskytnutými finančními prostředky. Tento souhlas proto nelze považovat za souhlas, aby byly zveřejňovány podklady, kterými společnost ENKI dokládá svou žádost o dotaci. Předně zdejší soud podotýká, že námitce stěžovatele, že městský soud de facto souhlas s poskytnutím informace nepřezkoumal, neboť jej zkoumal s ohledem na zveřejnění, kdy

každý z pojmů má jiný význam (sám zákon o svobodném přístupu k informacím tyto pojmy rozlišuje), nelze přisvědčit. Ačkoli lze se stěžovatelem souhlasit, že oba pojmy mají odlišnou obsahovou náplň, v kontextu rozsudku a přezkoumávané otázky není pochyb o tom, že navzdory nepřesně použité terminologie městský soud posuzoval otázku sdělení či nesdělení souhlasu s poskytnutím informace podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

K posouzení samotného sdělení či nesdělení souhlasu s poskytnutím úvěrové smlouvy Nejvyšší správní soud uvádí, že z relevantní části „Prohlášení a závazky žadatele" je patrno, že společnost ENKI, jako žadatel o dataci, souhlasila s tím, aby poskytovatel podpory nebo zprostředkující subjekt zpracovával všemi potřebnými a vhodnými způsoby veškerá data (včetně veškerých osobních údajů) uvedená v žádosti či sdělená poskytovateli v souvislosti s jejím zpracováním, jakož i za účelem posouzení a správy žádosti, jejího vyhodnocení, zpracování, rozhodování o případném udělení podpory, posuzování, kontroly a monitorování projektu, na něž byla podpora udělena, zajištění informovanosti veřejnosti a publicity projektu a za účelem výkonu ostatních práv a povinností poskytovatele a zprostředkujícího subjektu souvisejících s udělením podpory a posuzováním projektu. Dále je uvedeno, že žadatel rovněž souhlasí se sdělením potřebných údajů třetím osobám, které se účastní na implementaci programu podpory, výkonu činností spojených s projektem, případně jiným osobám, jejichž činnost je nutná pro realizaci projektu. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že by z daného prohlášení bylo lze dovodit souhlas s poskytnutím předmětné úvěrové smlouvy ve smyslu § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Neztotožňuje se s názorem stěžovatele, že by se na souhlas s poskytnutím úvěrové smlouvy vztahovala ta část prohlášení, která se týká dat sdělených za účelem „*kontroly a monitorování projektu*", ani ta část, která se týká „*veškerých dat*".

Jak bylo podrobně rozebráno výše, povinností společnosti ENKI bylo pouze doložit existenci prostředků na spolufinancování projektu, nikoli konkrétního způsobu zajištění, a už vůbec ne podmínek poskytnutého úvěru v rámci soukromoprávního vztahu. Pokud společnost ENKI povinnému subjektu nad rámec svých povinností předložila úvěrovou smlouvu, učinila tak dobrovolně. Třetím osobám by byl povinný subjekt povinen úvěrovou smlouvu poskytnout pouze, pokud by společnost ENKI sdělila, že s poskytnutím úvěrové smlouvy třetím osobám souhlasí. Zdejší soud má za to, že za takový souhlas by bylo možno považovat pouze jednoznačný a výslovný souhlas adresovaný povinnému subjektu v souvislosti s předložením úvěrové smlouvy. Žádný takový souhlas však povinnému subjektu sdělen nebyl. Obecně pojatý souhlas společnosti ENKI se zpracováním údajů v souvislosti s podáním žádosti o poskytnutí dotace nelze považovat za souhlas ve smyslu § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud proto námitce stěžovatele nepřisvědčil. Ze správního spisu je navíc patrno, že společnost ENKI zaslala povinnému subjektu písemnost ze dne 4. 8. 2006, v níž vyslovila nesouhlas s poskytováním informací týkajících se projektu třetím osobám, mimo jiné i podkladů projektu včetně žádosti o poskytnutí dotace. Následně totožný nesouhlas zaslala také žalovanému (nesouhlas ze dne 21. 9. 2006). Je tedy patrno, že společnost ENKI výslovně nesouhlasila s poskytováním informací souvisejících s předmětným projektem třetím osobám nad rámec zákonem stanovené povinnosti. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné s ohledem na závěry stěžovatele podotknout, že přestože je třeba jakékoli

omezení práva na informace vykládat restriktivně, při interpretaci § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno reflektovat rovněž smysl a účel předmětného ustanovení, kterým je ochrana dobrovolně poskytnutých informací, které nemají význam pro kontrolu nakládání s veřejnými prostředky ze strany veřejnosti.

Nejvyšší správní soud se následně zabýval stížní námitkou, že úvěrová smlouva vznikla za použití veřejných prostředků, a proto nebyla splněna ani poslední z podmínek nutných pro neposkytnutí předmětné informace povinným subjektem podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud předně předesílá, že toto tvrzení stěžovatel sice uplatnil již v žalobním řízení, nicméně zdejší soud zjistil, že tak učinil opožděně (až v replice ze dne 6. 4. 2011, tj. téměř tři roky po uplynutí lhůty pro podání žaloby). Městský soud se však touto žalobní námitkou stěžovatele v napadeném rozsudku zabýval a shledal ji rovněž nedůvodnou, ačkoli ji měl správně jako opožděnou odmítnout. Takovým postupem došlo ze strany městského soudu k porušení dispoziční zásady a s ní související zásady koncentrační. Je totiž nutno podotknout, že tyto zásady je třeba v žalobním řízení striktně dodržovat, jak vyplývá z ustanovení § 71 a 72 s. ř. s. Dispoziční zásada znamená, že je pouze na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu a pokud žalobu podá, je pouze na něm, aby v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Zásadou koncentrační se rozumí, že žalobu je třeba podat v zákonem stanovené lhůtě, přičemž pouze v této lhůtě ji může žalobce rozšířit na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body. Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout. Pokud tedy městský soud opožděnou námitku přezkoumal, způsobil tak vadu řízení. Vzhledem k tomu, že vypořádání této námitky nemělo vliv na výrok napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud k jeho zrušení pro tuto vadu řízení nepřistoupil. Se zřetelem na to, že se městský soud k předmětným tvrzením stěžovatele meritorně vyjádřil, na základě čehož stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil námitky reagující na závěry městského soudu, považuje zdejší soud za vhodné alespoň stručně k předmětné námitce vyjádřit svůj názor.

Informací, která vznikla za použití veřejných prostředků, se rozumí taková informace, která vznikla bezprostředně v souvislosti s jejich vynaložením. Takovou informací proto nebude informace, která nemá s vynaložením veřejných prostředků úzkou souvislost (k tomu srovnej Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář.* Linde, Praha 2010, s. 273). Pojem veřejné prostředky není v zákoně o svobodném přístupu k informacím definován, při jeho výkladu je však možno vycházet ze zákona o finanční kontrole, podle jehož § 2 odst. g) je nutno za veřejné prostředky považovat *veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)*, přičemž § 2 písm. f) pak vymezuje, že veřejnými financemi jsou *veřejné příjmy a veřejné výdaje*. S ohledem na uvedené dospěl zdejší soud k závěru, že není možno samotnou úvěrovou smlouvu považovat za informaci vzniklou za použití veřejných prostředků. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že vlastní dotace se nevztahovala na založení úvěrového smluvního vztahu. Žádné ustanovení rozhodnutí o poskytnutí dotace totiž nestanoví, že by se podpora vztahovala na založení úvěrového smluvního vztahu mezi příjemcem dotace a soukromoprávním

subjektem, na základě kterého byly získány prostředky na spolufinancování dotovaného projektu. Má proto za to, že její vznik bezprostředně s vynaložením veřejných prostředků nesouvisel. Nutno podotknout, že úvěrový smluvní vztah byl sice podmíněn existencí výše uvedeného Programu OPPP - Prosperita a podáním žádosti o podporu (s následným jejím čerpáním), z daného však ještě nelze dovozovat úzkou souvislost vzniku této informace a použití veřejných prostředků. Takový výklad předmětného ustanovení by byl nepřiměřeně rozšiřující.

Zdejší soud nepřisvědčil ani úvaze stěžovatele, že není vyloučeno, že by vznik úvěrové smlouvy byl hrazen z prostředků dotace, neboť z bodu 8.6 části Rozpočet uznatelných nákladů projektu Podmínek poskytnutí dotace, které jsou součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace, vyplývá, že za uznatelné náklady je nutno považovat rovněž provozní náklady „Nákup služeb, krom externích poradců a propagace“. Zdejší soud totiž zjistil, že v samotném Programu OPPP - Prosperita, v němž jsou stanovena základní pravidla pro poskytnutí dotace, je v bodě 3.4.2. e) uvedeno, že do uznatelných nákladů nelze zahrnout „náklady na záruky, pojištění, úroky, bankovní poplatky, kursové ztráty“. V souladu s tímto zjištěním má zdejší soud za to, že je vyloučeno, aby bod 8.6 bylo možno vykládat tak, že zahrnuje jako uznatelné náklady pro účel dotace poplatek za bankovní služby, v daném případě poplatek za uzavření předmětné úvěrové smlouvy se soukromoprávním subjektem. Úvahu stěžovatele proto považuje za nepřípadnou.

Závěrem zdejší soud podotýká, že pro posouzení věci je podle zákona o svobodném přístupu k informacím zcela irelevantní, jaké pohnutky žadatele o poskytnutí informací k podání žádosti vedly. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší hodnotit stěžovatelem předestřené osobní zájmy na získání předmětných informací. Z hlediska posouzení věci je naopak rozhodné, zda byly nebo nebyly splněny podmínky stanovené § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím a zda se v případě stěžovatelovy žádosti jedná o informaci, kterou byl povinný subjekt povinen poskytnout, či nikoli.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu důvodné. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. června 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu