

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 **žalobkyně: Transparency International – Česká republika, o.p.s.,** se sídlem Chlumčanského 5/497, Praha 8, zast. Mgr. Vladanem Brožem, advokátem se sídlem Žitomírská 639/1, Praha 10, proti **žalované: Česká televize,** se sídlem Na hřebenech II 1130/6, Kavčí hory, Praha - Podolí, proti rozhodnutí generálního ředitele České televize ze dne 13. 8. 2008, ve věci žádosti o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2011, č. j. 9 Ca 350/2008 - 59,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 2 400 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Vladana Brože, advokáta se sídlem Žitomírská 639/1, Praha 10.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž bylo zrušeno rozhodnutí generálního ředitele České televize ze dne 13. 8. 2008, kterým bylo odmítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí České televize ze dne 15. 7. 2008. Tímto rozhodnutím Česká televize odmítla vyhovět žádosti žalobkyně na poskytnutí informací týkajících se nakládání s autorskými právy, konkrétně poskytnutí souhrnného

přehledu o všech smlouvách, kterými Česká televize udělila smluvním partnerům oprávnění k užití jednotlivých autorských děl za období 2003 – 2008.

Ze správního a soudního spisu jsou patrny následující podstatné skutečnosti. Žalobkyně požádala Českou televizi podáním ze dne 1. 7. 2008 o poskytnutí výše uvedených informací, které měly výslovně zahrnovat: předmět autorského práva (např. konkrétní seriál), smluvního partnera, datum uzavření příslušné smlouvy, způsob užití práv smluvními partnery (např. vydání díla na DVD), způsob určení výše plnění pro Českou televizi (např. fixní částka či procenta z prodeje) a celkový souhrn plnění ze smlouvy pro Českou televizi. Česká televize jako správní orgán I. stupně žádosti nevyhověla z důvodu, že se v případě požadovaných informaci jedná o důvěrné informace a obchodní tajemství, jak vyplývá i z dohod se smluvními partnery, neboť předmětné informace mají obchodní povahu související s činností České televize, mají skutečnou materiální hodnotu a nejsou v příslušných obchodních kruzích běžně dostupné.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž především namítala, že závěry povinného subjektu, že nebylo možno požadované informace poskytnout z důvodu, že se jedná o obchodní tajemství, nejsou odůvodněné. Namítala, že se v případě předmětných informací o obchodní tajemství nejedná, neboť předmětné informace nelze považovat za obchodní tajemství podle § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“). Podle žalobkyně totiž nemají znaky obchodního tajemství uvedené v citovaném ustanovení obchodního zákoníku. Podotkla, že i v případě, kdy by se snad o obchodní tajemství jednalo, musí být poskytnuta alespoň rámcová informace o smluvním partnerovi a hodnotě plnění z příslušné smlouvy. Navíc v rozhodnutí absentuje informace o tom, kdo vykonává majetková práva k údajnému obchodnímu tajemství. Z těchto důvodů žalobkyně namítala, že povinný subjekt postupoval v rozporu s ustanovením § 15 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Generální ředitel České televize odvolání s odkazem na § 16 odst. 3 ve spojení s § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl. Uvedl, že Česká televize není od účinnosti novely zákona o svobodném přístupu k informacím č. 61/2006 Sb., kterou se do právního řádu transponovala Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného prostoru (dále též jen „Směrnice“), povinna poskytovat informace o smlouvách, kterými Česká televize udělila oprávnění k užití autorských děl. Vycházel při tom z ustanovení čl. 1 bodu 2. písm. d) kapitoly I Směrnice, podle kterého se předmětná Směrnice nepoužije na *dokumenty, které mají v držení organizace pro veřejnoprávní vysílání a jejich dceřiné společnosti a ostatní subjekty nebo jejich dceřiné společnosti k plnění služby veřejnoprávního vysílání*. V návaznosti na citované poukázal na § 2 odst. 1 zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o České televizi“), ze kterého je patrno, že Česká televize *poskytuje službu veřejnosti tvorbou a šířením televizních programů, popřípadě dalšího multimediálního obsahu a doplňkových služeb na celém území České republiky*, a proto je nutno požadované informace považovat za týkající se dokumentů sloužících k plnění služby veřejnoprávního vysílání. Generální ředitel České televize rovněž podotkl, že Česká televize je právnickou osobou hospodařící s vlastním

majetkem, přičemž zveřejnění požadovaných informací by Českou televizi na mediálním trhu silně nejen znevýhodnilo oproti soukromým subjektům, které takovéto informace poskytovat nemusí, ale mohlo i finančně poškodit, čímž by bylo ztíženo poskytování veřejné služby.

S rozhodnutím generálního ředitele České televize se žalobkyně nespokojila a podala proti němu žalobu, v níž namítala, že závěr generálního ředitele České televize o aplikaci přímého účinku výše citované Směrnice v daném případě nepřichází v úvahu. Jediným relevantním právním předpisem pro posouzení rozsahu povinnosti České televize poskytnout požadované informace je v tomto případě zákon o svobodném přístupu k informacím. Zopakovala, že požadované informace nemají povahu informací, na něž se vztahuje omezení ve smyslu § 11 odst. 5 písm. a) citovaného zákona, tj. ochrana autorského práva, ani omezení ve smyslu § 9 téhož zákona, tj. ochrana obchodního tajemství.

Městský soud žalobkyni vyhověl a přisvědčil jí v námitce, podle které žalovaná nemůže aplikovat přímý účinek Směrnice a jediným relevantním předpisem pro posouzení žádosti je zákon o svobodném přístupu k informacím. Svůj závěr odůvodnil tím, že Směrnice má obecný charakter, jsou v ní stanoveny pouze určité principy či rámcová omezení, a proto nejsou splněny podmínky pro přiznání jejího vertikálního přímého účinku. Předmětná Směrnice totiž není jasná a jednoznačná, a rovněž ponechává okruh poskytovaných informací výlučně na členských státech. Navíc je Česká televize subjektem, který se ani nemůže vertikálního účinku směrnice dovolávat, neboť je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a jako takový vystupuje na úrovni orgánu státu, tedy nikoli jako jednotlivec. Přitom přímého účinku směrnice se může dovolávat pouze jednotlivec. Rozhodnutí generálního ředitele rovněž vytkl vadu řízení, neboť generální ředitel odvolání odmítl, ačkoli byl oprávněn v souladu s ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř."), rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdit a zamítnout, změnit, případně zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Stejně tak shledal nepřezkoumatelným jeho rozhodnutí pro absenci vypořádání námitky, že se v daném případě požadovaných informací nemůže jednat o obchodní tajemství, jak uvedl správní orgán I. stupně. Ze všech těchto důvodů městský soud rozhodnutí generálního ředitele České televize zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost. Nejdříve vyjádřila nesouhlas s názorem městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí generálního ředitele. Má za to, že z jeho rozhodnutí je zcela jednoznačně patrno, že se s rozhodnutím správního orgánu I. stupně ztotožnil, přestože své rozhodnutí odůvodnil jinak. Postup generálního ředitele tak nelze vykládat jinak, než že odvolání žalobkyně zamítl ve smyslu § 90 odst. 5 s. ř. Odkazem na § 16 odst. 3 ve spojení s § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím vyjádřil pouze to, že ve věci bylo rozhodnuto ve lhůtě stanovené zákonem a osobou stojící v čele povinného subjektu.

Dále stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že v daném případě nebyly splněny podmínky pro aplikaci přímého účinku Směrnice z její strany. Stěžovatelka má naopak za to, že je subjektem, který se může přímého účinku směrnice dovolávat,

neboť není orgánem státu. Nevykonává totiž ani veřejnou moc, nerozhoduje autoritativně o právech a povinnostech třetích subjektů a při své činnosti nevydává žádné správní akty. Naopak svou činnost a provoz vykonává na soukromoprávní bázi, účastní se hospodářské soutěže a nevyužívá jakýchkoli vrchnostenských prostředků. Proto je nutno na ni ve vztahu ke Směrnici nahlížet jako na jednotlivce. Předmětné dle stěžovatelky vyplývá ze zákona o České televizi, nálezů Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93, a ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, a také z judikatury Evropského soudního dvora, kdy stěžovatel konkrétně odkázal na bod 20 rozsudku Soudního dvora ze dne 12. 7. 1990, ve věci *A. Foster a další proti British Gas plc.*, C-188/89, Recueil, s. I-03313.

Stěžovatelka rovněž podotýká, že předmětná Směrnice nebyla řádně implementována do českého právního řádu a lhůta pro implementaci marně uplynula. Za splněné považuje také obecné podmínky pro přímý účinek Směrnice, kterými jsou její jasnost a jednoznačnost, nepodmíněnost a nezávislost na uplynutí určité lhůty nebo dodatečných opatřeních a neponechání žádné volnosti uvážení orgánům Evropského společenství ani členským státům, jak vyplývá z ustanovení kapitoly I čl. 1 bodu 2. písm. d) Směrnice. Na základě těchto důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně využila právo vyjádřit se ke kasační stížnosti a uvádí, že se s důvody zrušujícího rozsudku městského soudu ztotožňuje. Má za to, že odůvodnění rozhodnutí generálního ředitele České televize v souvislosti s neposkytnutím informací z důvodu ochrany obchodního tajemství trpí nedostatky. Podstatnou částí vyjádření však žalobkyně argumentuje, z jakého důvodu nelze v daném případě přistoupit k aplikaci přímého účinku Směrnice. Upozorňuje především na to, že z preambule Směrnice jednoznačně vyplývá, že jejím účelem je rozšíření práva na informace veřejného sektoru, nikoli jeho omezení (odkaz na bod 5 a 6 preambule), a opatření států mohou překračovat rámec minimálních standardů stanovených předmětnou Směrnicí, přičemž ta se opírá o platné režimy přístupu v členských státech a nemění vnitrostátní předpisy o přístupu k dokumentům (bod 8 a 9 preambule). Směrnice stanoví pouze minimální soubor pravidel pro opakované použití, nikoli okruh subjektů, které jsou povinny informace poskytovat či kterým subjektům se zakazuje informace poskytovat. Podotýká, že otázku, zda je stěžovatel povinným subjektem, je třeba posuzovat výlučně podle českého práva, přičemž podle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02, tímto subjektem je, a proto se žalovaná nemůže Směrnice v takovém postavení dovolávat. Dále uvádí, že Směrnice nestanoví ani okruh poskytovaných informací, tím spíše ani okruh informací, které poskytovat nelze. Žalobkyně má za to, že Směrnice pro případy, kdy se informace veřejného sektoru na základě vnitrostátního práva poskytují, stanoví, aby byly poskytovány v souladu s podmínkami stanovenými v kapitole III a IV Směrnice. Pokud Směrnice ve svém čl. 1 bod 2. stanoví, že se nepoužije na tam vymezený okruh informací, neznamená to zákaz poskytování takových informací, nýbrž to, že se na předmětné informace v plné míře uplatní vnitrostátní právní předpisy členských států. Z těchto důvodů považuje závěr stěžovatele, že mu čl. 1 bod 2. písm. d) Směrnice zakládá právo neposkytnout požadované informace, za zcela mylný. Oprávněnost odepření poskytnutí požadovaných informací je tak nutno řešit výlučně v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobkyně proto navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud z obsahu podání zjistil, že stěžovatelka podává kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), tj. z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení. V tomto smyslu tedy přezkoumal napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval stěžejní námitkou kasační stížnosti, tj. možností přímé aplikace předmětné Směrnice na daný případ. Z výše uvedeného je patrno, že stěžovatelka je názoru, že ustanovení kapitoly I čl. 1 bod 2. písm. d) Směrnice jí zakládá právo neposkytnout požadované informace a vzhledem k tomu, že jsou zde podmínky přímé aplikovatelnosti Směrnice, je nutno podle tohoto ustanovení v daném případě postupovat.

K danému Nejvyšší správní soud uvádí, že směrnice jako sekundární komunitární právní předpis je podle čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie definována jako předpis *závazný pro každý stát, kterému je určen, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.* Je tedy na jednotlivých členských státech, jakým způsobem obsah jednotlivých směrnic do svých právních řádů implementují, podstatné je, že dostojí výsledku, kterého je směrnicí zamýšleno. Jinými slovy, cílová právní norma musí být obsažena v právním předpisu, který bude vydán příslušným orgánem členského státu s normotvornou pravomocí, přičemž její účel a obsah bude určen obsahem příslušné směrnice, která je prvotním legislativním důvodem vzniku cílové vnitrostátní právní normy.

Každý členský stát je pak odpovědný za řádnou a včasnou implementaci směrnic. V případě, že členské státy této své povinnosti nedostojí, dospěl Evropský soudní dvůr k závěrům, že ustanovení směrnice mohou za splnění dalších podmínek získat způsobilost být přímo účinné, přestože na rozdíl od nařízení povahu přímé aplikovatelnosti bez dalšího zásadně nemají. Podmínky přímé aplikovatelnosti směrnic, které je nutno naplnit kumulativně, byly vymezeny v rámci rozhodovací činnosti Evropského soudního dvora tak, že k aplikovatelnosti přímého účinku může dojít pouze u těch směrnic, které nebyly řádně a včas implementovány (tj. k implementaci nedošlo vůbec nebo nikoli včas, anebo nedošlo ke správné implementaci směrnice do právních řádů členských států). K naplnění této podmínky dochází i v případě nesprávné aplikační praxe, tj. v případě, že právní řád členského státu sice implementované prováděcí předpisy obsahuje, ty však nejsou ve smyslu směrnic vykládány ani používány. K této základní podmínce pro případnou přímou aplikovatelnost směrnic přistupují další podmínky, kterými jsou objektivní vlastnosti právní normy. Ustanovení směrnice tak mohou být přímo aplikovatelné pouze za předpokladu, že splňují kritéria jasnosti a bezpodmínečnosti. Při úvaze, zda je možno směrnici aplikovat přímo, je totiž nutno zkoumat, zda je na věc dopadající ustanovení směrnice dostatečně kompletní a konkrétní, aby byl soud schopen jej přímo použít. Tak tomu bude pouze v případě, že toto ustanovení v sobě bude obsahovat minimální pravidlo, případně cíl (výsledek, jehož má být směrnicí dosaženo), které jsou určitelné bez ohledu na míru uvážení, která byla členským státům či unijním orgánům k provedení směrnic dopřána. Poslední podmínkou zmiňovanou ve vztahu k možnosti přímé aplikace směrnic je, že bezprostřední aplikace směrnice nebude zakládat povinnosti samotným jednotlivcům

(k danému srovnej Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011).

Otázkou však zůstává, které subjekty jsou oprávněny se přímého účinku směrnice dovolávat. Rovněž v případě této otázky odpovědi poskytuje judikatura Evropského soudního dvora, z níž vyplývá, že v případě horizontálních vztahů, tj. vztahů mezi jednotlivci navzájem, je přímá aplikovatelnost ustanovení směrnice v zásadě vyloučena (k tomu srovnej rozsudky Evropského soudního dvora ze dne 26. 2. 1986, ve věci *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, 152/84, Recueil, s. 723, a ze dne 14. 7. 1994, ve věci *Paola Faccini Dori a Recreb Srl.*, C-91/92, Recueil, s. I-03325). Stejně tak je vyloučen obrácený vertikální přímý účinek směrnice, tedy v situaci, kdy by se směrnice dovolával stát vůči jednotlivci (k tomu srovnej např. rozsudek ze dne 5. 7. 2007, ve věci *Hans Markus Kofoed proti Skatteministeriet*, C-321/05, Sb. rozh. s. I-5795, a zejména starší rozsudky ze dne 11. 6. 1987, ve věci *Pretore di Salò proti X*., 14/86, Recueil, s. 2545, ze dne 8. 10. 1987, ve věci *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, Recueil, s. 3969, jakož i ze dne 3. 5. 2005, ve věci *Berlusconi a další*, C-387/02, C-391/02 a C-403/02, Sb. rozh. s. I-3565). Mezí v aplikaci přímého účinku je v daném případě *tzv. estoppel* argument, podle kterého se „nikdo nesmí dovolávat své vlastní nepoctivosti". Stát, který implementoval směrnici nedostatečně nebo chybně, nemůže z tohoto důvodu upřít jednotlivci práva, která mu směrnice přiznává; stát nemůže použít nesplnění vlastních povinností v neprospěch jednotlivce. Jistým průlomem do této zásady byly rozsudky vedoucí k vytvoření teorie trojstranných vztahů (jednotlivec - stát - jednotlivec), na základě které je ukládána povinnost jednotlivcům v důsledku tzv. vedlejšího přímého účinku směrnice, kdy bude velmi záležet na konkrétních okolnostech jednotlivých případů. Jde o situace, kdy se jeden jednotlivec domáhá přímého účinku vůči státu, přičemž výsledek tohoto sporu ovlivní právní postavení jiného jednotlivce (typicky např. ve stavebních řízeních). Bez dalšího se přímého účinku může dovolávat pouze jednotlivec v rámci vertikálního vztahu, tj. vůči státu, a to za výše uvedených podmínek přímého účinku směrnic (k tomu srovnej především rozsudek ze dne 4. 12. 1974, ve věci *Yvonne van Duyn proti Home Office*, 41/74, Recueil, s. 1337).

Jak vyplývá z výše uvedeného, předmětem daného sporu je otázka, zda se v případě ustanovení Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného prostoru lze dovolávat její přímé aplikovatelnosti. Vzhledem k tomu, že pro posouzení této otázky je nutno si primárně zodpovědět, zda předmětná Směrnice byla či nebyla řádně a včas implementována do českého právního řádu, a teprve v případě záporné odpovědi vůbec o přímém účinku uvažovat, přistoupil Nejvyšší správní soud přednostně k vyhodnocení této otázky.

Nedostatečnou či absentující implementaci stěžovatelka shledává v souvislosti s ustanovením kapitoly I čl. 1 bod 2. písm. d) Směrnice, podle kterého se tato Směrnice, která stanoví *minimální soubor pravidel pro opakované použití a praktické prostředky pro usnadnění opakovaného použití stávajících dokumentů, které mají subjekty veřejného sektoru členských států v držení (*kapitola I čl. 1 bod 1. Směrnice), nepoužije na *dokumenty, které mají v držení organizace pro veřejnoprávní vysílání a jejich dceřiné společnosti a ostatní subjekty nebo jejich dceřiné společnosti k plnění služby veřejnoprávního vysílání*. Stěžovatelka má za to, že toto ustanovení není žádným způsobem v zákoně, kterým byla předmětná Směrnice do

českého právního řádu implementována, zakotveno. Přitom z něj vyplývá, že jako subjekt poskytující službu veřejnoprávního vysílání není povinna žalobkyní požadované informace na základě přímého účinku daného ustanovení, kterého je oprávněna se dovolávat, poskytovat.

Předmětná Směrnice byla do českého právního řádu implementována na základě zákona č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, přičemž účinnost tohoto zákona byla dnem 23. 3. 2006, tedy ve vztahu k nyní projednávané věci včas (žádost o informace byla podána 1. 7. 2008). Z důvodové zprávy k předmětnému zákonu mimo jiné vyplývá, že *směrnice stanoví minimální požadavky na „opakované použití a praktické prostředky pro usnadnění opakovaného použití dostupných dokumentů, které mají subjekty veřejného sektoru členských států v držení". (...) Směrnice stanoví požadavky na proces získávání informací od subjektů veřejného sektoru širokou veřejností. Směrnice se vztahuje i na režimy poskytování informací v českém právním řádu. Vzhledem k jejímu velmi obecnému charakteru jsou stanoveny pouze určité principy či rámcová omezení, která mají zaručit dodržování stejných pravidel v oblasti využívání potenciálu informací v oblasti veřejné správy. Vytvoření požadovaného rámce pro poskytování informací proto spočívá především v zajištění spravedlivých, průhledných a nediskriminačních podmínek poskytování těchto informací. (...) Směrnice nechává rozhodnutí o okruhu poskytovaných informací včetně podmínek zpoplatnění na členských státech. Podmínky poskytnutí informací a standardní poplatky však musí být stanoveny předem a zveřejněny elektronicky, pokud je to možné a vhodné. Důležitost Směrnice tedy spočívá především v prosazování principu průhlednosti. Právě transparentnost v širším pojetí je jádrem Směrnice. Směrnice zdůrazňuje prioritu zveřejňovat informace, nejlépe na portálu. V odůvodnění Směrnice se zejména doporučuje zohlednění pokud možno kompletní nabídky informací či dokumentů. Měly by být zveřejněny všechny dostupné dokumenty, které má subjekt veřejného sektoru v držení, týkající se nejen politiky, ale i práva a správy.*

Uvedené koresponduje s ustanoveními preambule k předmětné Směrnici. Konkrétně v jejím bodě 8 je stanoveno, že *je třeba vytvořit obecný rámec podmínek opakovaného použití dokumentů veřejného sektoru, aby byly zajištěny spravedlivé, přiměřené a nediskriminační podmínky opakovaného použití takových informací. Subjekty veřejného sektoru shromažďují, vytvářejí, reprodukují a šíří dokumenty při plnění svých veřejných úkolů. Využívání těchto dokumentů k jiným účelům znamená opakované použití. Opatření členských států mohou překračovat rámec minimálních standardů stanovených touto směrnicí, aby umožnila širší opakované použití.* V bodě 9 preambule je dále stanoveno, že *tato směrnice neobsahuje závazek umožnit opakované použití dokumentů. Rozhodnutí o povolení opakovaného použití závisí na členských státech nebo příslušném subjektu veřejného sektoru. Tato směrnice by se měla používat pro dokumenty, které jsou zpřístupněny k opakovanému použití, jestliže subjekty veřejného sektoru poskytují licence na informace, prodávají, šíří, vyměňují nebo poskytují informace. Aby nedocházelo ke kříženému subvencování, mělo by opakované použití zahrnovat další používání dokumentů v rámci téže organizace při činnostech překračujících rámec jejích veřejných úkolů. Činnosti překračující rámec veřejných úkolů obvykle zahrnují poskytování dokumentů, které se vytvářejí a zpoplatňují výhradně na*

komerčním základě a při hospodářské soutěži s ostatními účastníky na trhu. Definice "dokumentu" se nevztahuje na počítačové programy. Směrnice se opírá o platné režimy přístupu v členských státech a nemění vnitrostátní předpisy o přístupu k dokumentům. Nepoužije se v případech, ve kterých občané nebo společnosti mohou v rámci příslušného režimu přístupu získávat dokumenty pouze tehdy, když mohou prokázat zvláštní zájem. Na úrovni Společenství přiznávají články 41 (právo na řádnou správu) a 42 Listiny základních práv Evropské unie všem občanům Unie a všem fyzickým nebo právnickým osobám, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Subjekty veřejného sektoru by měly být podporovány, aby poskytovaly k opakovanému použití všechny dokumenty, které mají v držení. Subjekty veřejného sektoru by měly prosazovat a podporovat opakované použití dokumentů, včetně úředních textů zákonodárné a správní povahy, v případech, kdy mají tyto subjekty právo schválit jejich opakované použití.

Nejvyšší správní soud se proto následně zabýval výkladem ustanovení kapitoly I čl. 1 bod 2. písm. d) Směrnice, a to s ohledem na smysl a účel Směrnice. Dospěl při tom k závěru, že stěžovatelce nelze přisvědčit, že by předmětné ustanovení nebylo řádně do českého právního řádu implementováno. V případě posuzování nesprávné implementace, resp. transpozice, směrnic záleží na míře volného uvážení, která je dána členskému státu při volbě prostředků, formy a obsahu transpozičních opatření, a na přesnosti, určitosti a jednoznačnosti formulace obsahu směrnice, která neměla být transponována správně. Stěžovatelka má za to, že obsahem ustanovení kapitoly I čl. 1 bod 2. písm. d) Směrnice je vyloučení organizací pro veřejnoprávní vysílání z povinnosti poskytovat dokumenty, které mají v držení k plnění služby veřejnoprávního vysílání. Předmětná Směrnice však nestanoví žádná konkrétní pravidla pro to, které konkrétní informace mají či nemají jednotlivé členské státy poskytovat. Jak je deklarováno v její preambuli, tato zakotvuje minimální harmonizaci na úrovni Společenství, obecný rámec podmínek opakovaného použití dokumentů veřejného sektoru, aby byly zajištěny spravedlivé, přiměřené a nediskriminační podmínky opakovaného použití takových informací. Směrnice zakotvuje pouze *minimální soubor pravidel pro opakované použití a praktické prostředky pro usnadnění opakovaného použití stávajících dokumentů, které mají subjekty veřejného sektoru členských států v držení,* a že *opatření členských států mohou překračovat rámec minimálních standardů stanovených touto směrnicí, aby umožnila širší opakované použití.* Z ustanovení, kterého se stěžovatelka dovolává, nelze seznat žádné konkrétní pravidlo, na základě něhož by snad neměly být předmětné subjekty povinny k poskytování takových informací, případně by jim bylo zakázáno předmětné informace poskytovat. Zdejší soud má za to, že účelem předmětného ustanovení je vyloučení poskytování dokumentů, které mají subjekty veřejnoprávního vysílání v držení k plnění služby veřejnoprávního vysílání, z působnosti Směrnice z důvodu ponechání úpravy poskytování předmětných dokumentů, resp. informací, výhradně v pravomoci jednotlivých členských států.

Tento závěr zdejšího soudu podporuje rovněž znění důvodové zprávy k předmětné Směrnici (tzv. Explanatory Memorandum). K čl. 1 Směrnice je ve vztahu k subjektům veřejnoprávního vysílání uvedeno, že *„aby se předešlo jakýmkoli pochybnostem, zda organizace pro veřejnoprávní vysílání považovat za ‚subjekty veřejného sektoru' podle definice Směrnice, či nikoli, jsou tyto subjekty výslovně z její působnosti vyloučeny. Toto vyloučení odráží jejich zvláštní postavení, které bylo uznáno v Protokolu připojeném k Amsterodamské smlouvě, která jejich zvláštní postavení uznala"* (pozn. - překlad Nejvyššího správního

soudu). Podle Protokolu 29 k Amsterodamské smlouvě (Protokol o systému veřejnoprávního vysílání v členských státech), který je rovněž součástí Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, *„vysoké smluvní strany, berouce v úvahu, že systém veřejnoprávního vysílání v členských zemích je přímo spjat s demokratickými, společenskými a kulturními potřebami každé společnosti a s potřebou zachovat mediální pluralitu, se dohodly na následujících výkladových ustanoveních, která se připojují ke Smlouvě o založení Evropského společenství* [resp. ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie (pozn. Nejvyššího správního soudu)]*: Ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství se nedotýkají pravomocí členských států financovat veřejnoprávní vysílání, pokud je takové financování poskytováno organizacím pro veřejnoprávní vysílání k plnění veřejných služeb, jak jsou svěřeny, vymezeny a organizovány v každém členském státě, a pokud takové financování neovlivňuje obchodní podmínky a hospodářskou soutěž ve Společenství v míře, která by byla v rozporu se společným zájmem, přičemž se přihlíží k plnění veřejné služby“*. Ve světle právě předestřeného je zřejmé, že evropský zákonodárce obecně přiznává subjektům veřejnoprávního vysílání zvláštní postavení, na základě kterého rovněž vyloučil poskytování informací ze strany těchto subjektů z působnosti Směrnice. Zdejší soud má za to, že především s ohledem na to, že systém veřejnoprávního vysílání v členských zemích je přímo spjat s demokratickými, společenskými a kulturními potřebami každé společnosti a s potřebou zachovat mediální pluralitu, ponechal úpravu pro poskytování informací v dispozici subjektů poskytujících veřejnoprávní vysílání výlučně na členských státech. V takovém případě nelze vůbec o povinnosti implementace jakéhokoli ustanovení této Směrnice ve vztahu k poskytování či neposkytování dokumentů této povahy do vnitrostátního právního řádu uvažovat. Z výše uvedených důvodů nelze stěžovatelce přisvědčit ani v tom, že v daném případě nedošlo k řádné implementaci předmětného ustanovení kapitoly I čl. 1 bod 2. písm. d) Směrnice.

Lze tedy uzavřít, že v daném případě není splněna primární podmínka pro přímou aplikovatelnost směrnice, kterou je nesprávná implementace Směrnice. Stěžovatelka proto byla povinna žádost podanou žalobkyní o poskytnutí informací posoudit výlučně a jen za použití vnitrostátního právního předpisu, kterým je zákon o svobodném přístupu k informacím. Pouze podle tohoto předpisu je stěžovatelka oprávněna zkoumat splnění či nesplnění podmínek pro poskytnutí požadovaných informací, přičemž v případě, že shledá, že zde nejsou podle vnitrostátního předpisu podmínky pro poskytnutí informací, musí své závěry řádně odůvodnit.

Nad rámec právě uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že přímý účinek, kterého se dovolává stěžovatelka, by nebylo možno v daném případě uplatnit ani v případě, kdy by k nesprávné implementaci došlo. Stěžovatelka se totiž přímého účinku dovolávala vůči jednotlivci, což, jak vyplývá z výše uvedeného, Evropský soudní dvůr ve své judikatuře vyloučil. Spornou otázkou, zda se v případě stěžovatelky jedná o subjekt v postavení „státu“ či jednotlivce, se Nejvyšší správní soud již vzhledem k výše uvedenému nezabýval, neboť posouzení této otázky by bylo zcela nad rámec jeho rozhodovacích důvodů, a proto nadbytečné.

Závěrem zdejší soud věnoval pozornost námitce, v níž stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s rozsudkem městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí generálního ředitele z důvodu „odmítnutí odvolání“. K danému Nejvyšší správní soud uvádí, že z

rozhodnutí generálního ředitele je zřejmé, že ve svém rozhodnutí použil formulace o „odmítnutí odvolání“, přestože je z obsahu jeho rozhodnutí skutečně patrno, že se s rozhodnutím správního orgánu I. stupně ztotožnil, třebaže z jiných důvodů. Jak správně uvedl městský soud, v daném řízení byl však generální ředitel povinen postupovat podle správního řádu, který v případě potvrzení rozhodnutí správního orgánu I. stupně umožňuje odvolání účastníka řízení pouze zamítnout, a nikoli odmítnout. Proto je stěžovatelka v dalším řízení povinna vzít právě uvedené na zřetel a podle výsledku tohoto řízení toto své pochybení případně napravit.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti, kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez nařízení jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle 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. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně ve věci úspěch měla, a proto jí Nejvyšší správní soud přiznal právo na náhradu nákladů. Podle obsahu spisu žalobkyni vznikly náklady související s právním zastoupením v řízení o kasační stížnosti, které jsou tvořeny sepsáním vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti, tj. jedním úkonem právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Sazba odměny za jeden úkon právní služby činí podle § 7 ve spojitosti s § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu částku 2 100 Kč. Tato částka se podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky zvyšuje o paušální částku hotových výdajů, tj. o 300 Kč. Odměna za jeden úkon právní služby tak činí částku 2 400 Kč. Zástupce žalobkyně nedoložil potvrzení o tom, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto Nejvyšší správní soud výši této daně v odměně nezohlednil. Celková odměna tak činí částku 2 400 Kč, kterou je žalovaná povinna žalobkyni zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Vladana Brože, advokáta se sídlem Žitomírská 639/1, Praha 10.

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

V Brně dne 23. října 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu