



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Greenpeace ČR**, se sídlem Českomalínská 27, 160 00, Praha 6, práv. zastoupen JUDr. Václavem Vlkem, advokátem se sídlem Sokolovská 22, 186 00, Praha 8, proti žalovanému: **Státní úřad pro jadernou bezpečnost**, se sídlem Senovážné náměstí 9, 110 00, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2008, č. j. 9 Ca 84/2006 – 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen stěžovatel) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen městský soud), kterým byla zamítnuta jeho žaloba, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen SÚJB) ze dne 10. 4. 2002, č. j. 6047/TO/2002, o neposkytnutí informace v podobě sdělení evidenčního nebo jiného identifikačního čísla protokolu z inspekce iniciované Greenpeace a nařízené náměstkem Ing. K. B. a zahájené dne 12. 12. 2000 u Modřanské potrubní, a. s., zaměřené na provedení dokumentace systému jakosti pro oblast výroby a montáže hlavního cirkulačního potrubí I. bloku JETE. Tímto rozhodnutím předsedkyně SÚJB na základě rozkladu podaného stěžovatelem proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodla o změně výroku tohoto rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že v předmětné věci jde o to, že stěžovatel žádal o vydání či sdělení evidenčního nebo jiného identifikačního čísla protokolu z inspekce iniciované stěžovatelem a zejména poskytnutí k nahlédnutí a vytvoření fotokopie úplného protokolu či dílčích protokolů, pořízených záznamů zkoušek či jiných evidencí. Městský soud v Praze však přisvědčuje názoru žalovaného, že koncept (návrh, nástin) nelze považovat za informaci, kterou je možno povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb., poskytnout. Tento závěr se opírá o fakt, že se nejedná o konečný autoritativní výstup činnosti státního orgánu, a protože nejsou v konečné podobě, nelze je poskytnout.

Tento právní názor je dle stěžovatele zjevně nesprávný. Zákon nerozlišuje, zdali došlo či nedošlo k vydání konkrétního aktu, listiny či písemnosti ve formě konečného rozhodnutí. Zákon chrání právo veřejnosti na informace o správní činnosti správních orgánů a dalších povinných osob. Pouhý odkaz na formální neukončení kontroly, protože se nepodařilo zjistit stav věci, by umožňovaly jakémukoliv správnímu orgánu mimo vši pochybnost vyhnout se povinnosti poskytnout informace o jeho činnosti.

Podle informací, které jsou známy stěžovateli zprostředkovaně, povinný subjekt uvádí v omyl i soud prvního stupně, neboť dle něj protokol existuje a má být podepsán pěti členy komise, pouze jeden jediný člen komise odmítl protokol podepsat, čímž znemožnil dokončení kontroly. Tím se paradoxně stěžovatel dostává do situace, že v důsledku záměrné nečinnosti žalovaného není kontrola formálně ukončena, a proto je k jejím výsledkům stěžovateli odmítán přístup. Smyslem zákona, jak opakovaně zdůrazňuje stěžovatel, je získávat informace o činnosti povinných osob a nikoliv obcházení tohoto zákona na účelové jednání.

Dle stěžovatele je naprosto rozhodujícím, aby si Nejvyšší správní soud vyžádal od žalovaného celý spisový materiál v předmětné věci, včetně listin označovaných jako koncept protokolu, návrh protokolu, apod. a následně pak posoudil, zda uvedenou listinu je možno zpřístupnit v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím stěžovateli.

S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvádí, že předmětná kontrola byla nařízena, došlo k zahájení kontroly a tato kontrola probíhala, ale pracovníci neukončili kontrolu postupem dle zákona č. 550/1991 Sb., o státní kontrole, a nepořídili protokol o kontrole ve smyslu tohoto zákona. Předmětná kontrola byla poté náměstkem pro jadernou bezpečnost zrušena. Protokol o kontrole existuje pouze v podobě konceptu. Dle žalovaného zákon o svobodném přístupu k informacím rozlišuje, zda došlo či nedošlo k vydání konkrétního aktu, a to tím, že zákon umožňuje povinnému subjektu omezit poskytnutí informace, jedná-li se o informaci nehotovou, a to do doby ukončení přípravy konkrétního aktu. Žalovaný využil tohoto práva a požadovanou informaci neposkytl. Zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví pravidla a meze poskytování informací, které se nemohou stát bezbřehým tokem veškerých informací z orgánu státní správy k veřejnosti. Jedním z těchto zákonných omezení je neposkytování informací, které jsou nehotové, chybné nebo neověřené vedoucími pracovníky správního úřadu, kteří by v takovém případě museli nést právní odpovědnost za takovéto výstupy ze správního úřadu.

Kontrola problémových oblastí svárů, která je věcným předmětem informační žádosti stěžovatele, byla žalovaným provedena další inspekci, při které bylo možno ověřit všechny potřebné skutečnosti, a která byla ukončena řádným protokolem o kontrole. Podrobné informace byly zveřejněny na webové stránce žalovaného.

Žalovaný nepovažuje, s ohledem na výše uvedenou argumentaci, kasační stížnost za důvodnou a navrhuje proto, aby ji Nejvyšší správní soud rozsudkem zamítl.

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

Z obsahu správního spisu předloženého soudu žalovaným vyloučily tyto, pro posouzení věci podstatné skutečnosti:

Žádostí ze dne 29. 3. 2002 požádal stěžovatel žalovaného o poskytnutí informace ve věci inspekce provedené žalovaným v Modřanské potrubní, a. s., a to ve formě:

1) sdělení evidenčního, pořadového, event. jiného identifikačního čísla protokolu či protokolů z inspekce iniciované podáním žalobce ve věci utajované opravy hlavního cirkulačního potrubí I. bloku JETE, nařízené náměstkem Ing. K. B. a zahájené dne 12. 12. 2000 týmem inspektorů žalovaného u subjektu Modřanská potrubní, a. s., zaměřené na prověření dokumentace systému jakosti pro oblast výroby a montáže hlavního cirkulačního potrubí I. bloku JETE a ověření jakosti jeho svárů,

2) poskytnutí k nahlédnutí a vytvoření fotokopie nebo fotokopií úplného protokolu či dílčích protokolů, pořizovaných záznamů zkoušek či jiných evidencí, a to i ve formě obrazového či zvukového záznamu nebo záznamů nahraných na nosičích dat.

Rozhodnutím ze dne 10. 4. 2002, č. j. 6047/TO/2002 žalovaný rozhodl tak, že se stěžovateli neposkytuje informace: sdělení evidenčního nebo jiného identifikačního čísla protokolu z inspekce iniciované žalobcem a nařízené náměstkem Ing. K. B. a zahájené dne 12. 12. 2000 u Modřanské potrubní, a. s., zaměřené na provedení dokumentace systému jakosti pro oblast výroby a montáže hlavního cirkulačního potrubí I. bloku JETE.

Správní orgán prvního stupně odůvodnil rozhodnutí o neposkytnutí informace tím, že požadovanou informaci nelze poskytnout, neboť inspekce „kontrola systému jakosti dodavatele Modřanská potrubní a. s.“ nařízená náměstkem Ing. K. B. dne 12. 12. 2000 nebyla ve smyslu zákona o státní kontrole uzavřena. Žalovaný dále uvedl, že z téhož důvodu nemůže předložit tuto informaci k nahlédnutí nebo k vytvoření fotokopií, jak žalobce dále ve své žádosti požadoval.

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal stěžovatel rozklad ze dne 23. 4. 2002, v němž argumentoval tím, že se jedná v pořadí již o třetí zamítnutí téže informace, a to pokaždé s jiným zdůvodněním. V prvním zamítnutí ze dne 25. 7. 2001 bylo jako důvod neposkytnutí informace tiskovým mluvčím žalovaného označeno neobdržení souhlasu ze strany kontrolovaných osob. Odpovědí na rozklad žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2001, v němž jako důvod neposkytnutí informace bylo uvedeno, že inspekce v Modřanské potrubní a. s., nebyla prováděna, a proto nemohl být tento materiál poskytnut. Poslední rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce (míněno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z 10. 4. 2002) pak v odůvodnění uvádí, že kontrola v Modřanské potrubní, a. s., nebyla uzavřena, čímž zásadně popírá obsah obou předcházejících zdůvodnění. Stěžovatel v rozkladu dále poukázal na informaci, kterou obdržel na přelomu března a dubna roku 2001 od Ing. P. T., bývalého člena kontrolního týmu při inkriminované kontrole v Modřanské potrubní, a. s., jenž žalobci na telefonickou urgenci výsledků sdělil mimo jiné to,

že kontrola již byla ukončena, jeho část protokolu byla vyhotovena a jím podepsána koncem března 2001 a v dohledné době by měla být zkompletována s částmi vypracovanými dalšími členy týmu. Ve shodě s touto informací je rovněž obsah situační zprávy o hodnocení jaderné bezpečnosti JETE za I. čtvrtletí 2001 předložené vládě ČR, kde se uvádí, že zjištěné skutečnosti při kontrole (tj. v Modřanské potrubní, a. s.) budou v průběhu dubna podrobně zpracovány v připravovaném protokolu o kontrole. Obdobná zpráva za 2. čtvrtletí 2001 říká, že ve sledovaném období byla skončena kontrola zaměřená na ověření jakosti svárů hlavního cirkulačního potrubí I. bloku iniciovaná podáním stěžovatele. Obsahy těchto zpráv jsou tedy v rozporu s odůvodněním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o neposkytnutí informací stěžovateli.

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 69/2002 - 35 bylo zrušeno rozhodnutí předsedkyně SÚJB, kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí SÚJB ze dne 10. 4. 2002, č. j. 6047/TO/2002, vydané postupem dle ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění zrušujícího rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že nečinností předsedkyně žalovaného ve věci podaného rozkladu bylo ve smyslu ustanovení § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím vydáno fiktivní rozhodnutí, jímž bylo potvrzeno neposkytnutí informace stěžovateli. Vydání rozhodnutí o rozkladu s datem 4. 6. 2002 je tak pro posouzení věci zcela irelevantní. Rozhodnutí, jehož vydání bylo nastoleno právní fikcí je však nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť logicky postrádá náležité odůvodnění. Vzhledem k tomu jej soud dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil pro vady řízení. Nejvyšší správní soud dále v odůvodnění zrušujícího rozsudku uvedl, že výrokem prvostupňového rozhodnutí nebyl postižen celý předmět řízení, neboť bylo odmítnuto poskytnutí pouze první žádané informace a ve věci druhé žádané informace nebylo správním orgánem prvního stupně rozhodnuto. Soud proto uložil žalovanému, aby vytýkané procesní pochybení napravil v rozhodnutí o rozkladu, jež vydá v dalším řízení.

Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2004, č. j. 1551/2.1./04, rozhodla předsedkyně SÚJB tak, že rozhodnutí žalovaného o neposkytnutí informace stěžovateli ze dne 10. 4. 2004, č. j. 6047/TO/2002 se ve výroku mění tak, že po provedené změně zní „Státní úřad pro jadernou bezpečnost jako státní orgán, který je povinným subjektem k poskytování informací ve smyslu ustanovení § 2 zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v návaznosti na ustanovení § 15 odst. 1 téhož zákona tyto informace neposkytuje.“

V odůvodnění tohoto rozhodnutí předsedkyně SÚJB uvedla, že při předchozím zamítnutí poskytnutí informace stěžovateli ze dne 25. 7. 2001 došlo ze strany tiskového mluvčího žalovaného k nepřesné formulaci, která měla za následek špatnou interpretaci a následně další mylné závěry stěžovatele. Tiskový mluvčí totiž nadbytečně konstatoval, že poskytnuté materiály - protokol z inspekce prováděné žalovaným u Modřanské potrubní, a. s. podléhají souhlasu osob, na něž se plnění zákona o svobodném přístupu k informacím nevztahuje, přičemž jako prvotní důvod k neposkytnutí informace měla být správně uvedena skutečnost, že k formálnímu ukončení této inspekce ve smyslu zákona o státní kontrole nikdy nedošlo. Pokud se stěžovatel odvolává na rozhodnutí o zamítnutí jeho dřívějšího odvolání ze dne 12. 10. 2001, v němž žalovaný uvedl, že inspekce nebyla provedena, a proto nemohl být ani tento materiál poskytnut, k tomu předsedkyně SÚJB uvedla, že inspekce se zaměřením výlučně na opravu svaru potrubí DN 850 primárního okruhu I. bloku JETE v Modřanské potrubní, a. s. nebyla prováděna. Jediná inspekce zahájená v Modřanské potrubní, a. s., na základě podání stěžovatele byla inspekce, kterou zmiňuje náměstek pro jadernou bezpečnost Ing. B. ve svém rozhodnutí o neposkytnutí informace ze dne 10. 4. 2002, a tato inspekce, jak je též v rozhodnutí konstatováno, nebyla ve smyslu zákona o státní kontrole ukončena. Předsedkyně SÚJB v odůvodnění rozhodnutí dále

uvedla, že nyní nelze zpětně přehodnocovat, zda se zesnulý inspektor Ing. T. vyjádřil přesně tak, jak uvádí stěžovatel, či zda se jedná o volnou interpretaci. V zásadě jsou však stěžovatelem uváděné informace pravdivé, jmenovaný inspektor však v té době nemohl předpokládat, že k formálnímu ukončení inspekce nedojde. Předsedkyně SÚJB konstatovala, že fakticky byla provedena kontrola problémové oblasti svarů přímo u držitele povolení ČEZ, a. s., a informace o této záležitosti byly zveřejněny na webové stránce žalovaného jako podrobná odpověď.

Stěžovatel podal proti rozhodnutí předsedkyně SÚJB ze dne 19. 1. 2004, č. j. 1551/2.1./04, žalobu k Městskému soudu v Praze. Řízení o této žalobě bylo vedeno pod sp. zn. 9 Ca 60/2004. Při ústním jednání ve věci samé žalovaný k dotazu soudu, zda při inspekci Modřanské potrubní, a. s., došlo k faktickému provádění kontroly a zda byl či nebyl sepsán protokol o této kontrole, uvedl, že inspekce byla fakticky zahájena, fakticky probíhala a fakticky byla i ukončena. Kontrola byla rozsáhlá, provádělo ji několik inspektorů, kteří pak odcházeli na svá pracoviště a zpracovávali závěry kontroly. Těmto inspektorům se však nepodařilo docílit konečného souladného znění protokolu a nepodařilo se opatřit podpisy inspektorů na protokol ani podpisy ze strany kontrolované osoby. Protokol tedy existoval pouze jako podklad, jako materie, která není závazná a nebyla podkladem pro žádný závěr. Návrh protokolu měl též věcné nedostatky, a proto závěry z inspekce podrobil náměstek pro jadernou energii kontrole v rámci vnitřního mechanismu žalovaného; přitom se zjistilo, že v průběhu inspekce se nepodařilo zcela zjistit skutkový stav věci a některé závěry byly nesprávné. Proto bylo přistoupeno k tomu, že inspekce byla zrušena a náměstek netrval na konečném vyhotovení protokolu.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2005, č. j. 9 Ca 60/2004 - 44, bylo rozhodnutí předsedkyně SÚJB ze dne 19. 1. 2004, č. j. 1551/2.1./04, zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Jak plyne z odůvodnění zrušujícího rozsudku, soud shledal důvodnou námitku stěžovatele vytykající žalovanému nedostatek náležitosti odůvodnění napadeného rozhodnutí. Soud dospěl k závěru, že domáhal-li se stěžovatel poskytnutí informace ve formě protokolu o konkrétní výše specifikované kontrole, měl žalovaný jako důvod neposkytnutí této informace v zamítavém rozhodnutí výslovně uvést, že takový protokol ve skutečnosti neexistuje. Soud konstatoval, že neexistence protokolu o předmětné kontrole, jakož i důvody, které vedly k tomu, že protokol z předmětné kontroly nebyl vyhotoven, vyšly najevo až při ústním jednání před soudem. Z formulace používané v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů, že kontrola nebyla uzavřena, popř. nebyla formálně ukončena, však tato skutečnost (neexistence protokolu o předmětné kontrole) patrná není. Za situace, kdy žalovaný nezpochybňoval provedení inspekce, mohl stěžovatel oprávněně předpokládat existenci protokolu o této inspekci, a to i s přihlédnutím ke znění zákona o státní kontrole, z něhož vyplývá povinnost kontrolních pracovníků pořádat protokol o výsledcích kontroly. Stěžovatel nemohl neexistenci protokolu o kontrole z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů dovodit. Soud proto dospěl k závěru, že žalovaný zdůvodnil rozhodnutí o neposkytnutí žádané informace nesrozumitelným způsobem, když z odůvodnění jeho rozhodnutí nebylo možné seznat skutečný důvod, pro který byla informace stěžovateli odepřena. Rozhodnutí proto shledal nepřezkoumatelným, a proto jej rozsudkem zrušil. V návaznosti na zrušující rozsudek rozhodla předsedkyně SÚJB opětovně o rozkladu podaném stěžovatelem, a to tak, že jej ve výroku změnila, a to způsobem výše uvedeným. Toto její rozhodnutí stěžovatel napadl žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl. Jeho rozhodnutí stěžovatel napadl kasační stížností ze dne 16. 5. 2008.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení

před soudem zmatečné [ustanovení § 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [ustanovení § 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti zejména napadá právní názor žalovaného i městského soudu o tom, že koncept protokolu o kontrole nelze považovat za informaci, kterou je možno povinným subjektem poskytnout. Tento závěr je opíráno o fakt, že se nejedná o konečný autoritativní výstup činnosti státního orgánu, a protože není v konečné podobě, nelze jej ani poskytnout.

S tímto uvedeným právním názorem městského soudu Nejvyšší správní soud souhlasí. Koncept jakéhokoli správního aktu, ať již protokolu nebo rozhodnutí, je vždy jen pracovní verzí, přípravným nezávazným nástrojem, který se ve výsledku může od verze konečného správního aktu (listiny) i značně lišit. Měl-li by povinný subjekt poskytovat veřejnosti informace zcela nezávazné, které mohou být poté vyhodnoceny odlišně, zcela jistě by nenaplnoval smysl a účel zákona o poskytování informací. Nic na tom nemění ani to, že i tyto „informace“ (zde koncept listiny) vznikají v rámci činnosti povinného orgánu.

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

Zákon o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na poskytování informací, které jsou v působnosti povinného subjektu (§ 2 odst. 1). Zpočátku neobsahoval tento zákon žádnou definici pojmu „informace“. Tak tomu bylo až do 22. 3. 2006, než vstoupil v účinnost zákon 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. Jakkoli pro vyřízení žádostí, které povinný subjekt obdržel přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí podle přechodných ustanovení zákona č. 61/2006 Sb., dosavadní právní předpisy, nelze odhlížet od hmotněprávní úpravy, která byla v době rozhodování žalovaného již v účinnosti a která plně reflektovala i závěry, k nimž dospěl žalovaný stran důvodů pro neposkytnutí informace viz nyní § 2 odst. 4 zákona).

Zákonem č. 61/2006 Sb., předně byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vtělena definice pojmu informace. Dle § 3 odst. 3 tohoto zákona se tak *informací pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*

V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 991, vládní návrh zákona ze dne 11. 5. 2005, IV. období, přístupné v depozitáři Poslanecké sněmovny na www.psp.cz) se uvádí, že definice pojmu informace se do zákona o svobodném přístupu k informacím zapracovává z důvodu nutnosti transpozice pojmu „dokument“ obsaženém ve směrnici

Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru (ZV ÚV, kap. 13, sv. 32, s. 701). Lze tedy říci, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby „informace“ v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem „dokument“ v transponované směrnici (srov. k tomu shodně zvláštní část důvodové zprávy k bodu 6 první části zákona). Dokument je v čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES definován jako *a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu*. Směrnice sice neobsahuje závazek umožnit opakované použití dokumentů, když rozhodnutí o povolení nebo povinnosti opakovaného použití závisí na členských státech nebo příslušném subjektu veřejného sektoru, pokud však tak stát rozhodne (jak to učinila Česká republika zákonem o svobodném přístupu k informacím), je tato směrnice na příslušnou oblast aplikovatelná (viz odst. 9 preambule směrnice, podle něhož by se tato směrnice měla používat pro dokumenty, které jsou zpřístupněny k opakovanému použití, jestliže subjekty veřejného sektoru mj. poskytují informace).

Dle názoru Nejvyššího správního soudu dikci „dokument (část jeho obsahu) na jakémkoli nosiči“ nelze zaměňovat s „jakýmkoli“ dokumentem.

Poskytováním informací je především poskytování jejich obsahu (tedy zpravidla textu). Dle § 4 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se informace poskytuje ve formátu dle obsahu žádosti. Stěžovatel v žádosti vysloveně požadoval jednak identifikaci protokolu a jednak tento protokol poskytnout; předmětný protokol, tak jak stěžovatel požadoval, neexistoval, existovala pouze jeho „pracovní“ verze; která obsahovala informace v takovém stavu, že předmětná listina nemohla být použita jako výstupní materiál při prováděné kontrole, resp. na základě tohoto dokumentu nebyla nebo nemohla být kontrola uzavřena a byla zrušena.

Protokol, jeho náležitosti, jakož i další řízení o námitkách je upraveno v § 15 - § 20 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Dle citovaného zákona se o kontrolním zjištění pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. V protokole se uvádí označení kontrolního orgánu a kontrolních pracovníků na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Protokol podepisují kontrolní pracovníci, kteří se kontroly zúčastnili. Povinností kontrolních pracovníků je seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim stejnopis protokolu. Seznámení s protokolem a jeho převzetí potvrzují kontrolované osoby podpisem protokolu.

Podle § 12 cit. zákona povinností kontrolních pracovníků je zjistit při kontrole skutečný stav věci. Kontrolní zjištění jsou kontrolní pracovníci povinni prokázat doklady.

Správnost postupu kontrolních pracovníků přitom zde nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu hodnotit.

Právo na informace se řadí mezi politická práva jednotlivců. Jeho smyslem je kontrola činnosti veřejné správy. Zákonost při výkonu veřejné správy právní řád garantuje systémem záruk, právních prostředků určených k zabezpečení dodržování právních norem. Cílem kontroly veřejné správy je zjistit skutečnosti rozhodné pro posouzení dodržování zákonosti při jejím výkonu, porovnat je v konkrétním případě se zákonem stanovenými standardy činnosti správního úřadu, vyhodnotit případné odchylky od těchto standardů a při zjištění porušení zákonosti navrhnout nebo přijmout odpovídající prostředky nápravy. Poskytnutí informace neúplné, neověřené a správním orgánem neautorizované v předepsané formě by naopak zcela zjevně šlo proti účelu zákona o svobodném přístupu k informacím.

V daném případě je legitimní a souladný s ústavou pouze takový výklad pojmu informace, dle něhož se informací rozumí veškerý textový (příp. i grafický) obsah předmětné listiny (protokolu o kontrole), resp. taková listina, která vznikla v rámci řádného výkonu veřejné správy, tzn. nejen v rámci pravomoci a působnosti žalovaného, ale také v průběhu takové činnosti, která je v souladu se zákonem. Nedošlo-li v daném případě k řádnému pořízení a projednání protokolu a uzavření zprávy o kontrole, resp. k ukončení kontroly v souladu s výše citovaným zákonem o státní kontrole, nelze takovou listinu poskytnout. Jinak by tomu bylo za situace, existoval-li by řádný protokol obsahující řádně zjištěný skutkový stav s nímž by byl především seznámen kontrolovaný subjekt. Takovou informaci by byl povinný subjekt povinen bezesporu poskytnout. Jak ostatně vyplynulo ze spisu, následně, po ukončení další kontroly v téže věci, byly informace stran požadovaných skutečností žalovaným zpřístupněny na jeho webových stránkách.

Městský soud ve svém rozhodnutí uvádí, že uvedené zákonné ustanovení zakotvuje možnost povinného subjektu omezit poskytnutí *nové informace*, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, a to do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím. Citované ustanovení tedy dle městského soudu dopadá pouze na *již existující* nové informace, nelze jej tedy aplikovat v případě informací, které objektivně neexistují, jako tomu bylo v souzené věci.

Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud nespatřuje nutným vyžádat si koncept protokolu o kontrole, jak navrhoval stěžovatel, neboť, jak již bylo uvedeno, ať již jeho obsah byl jakýkoli, nemohl být považován za informaci ve smyslu zákona o poskytování informací, jak bylo podáno výše a to již z toho důvodu, že jeho obsah nebylo lze považovat za autoritativní výstup činnosti veřejné správy.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadeným rozhodnutím se Městský soud v Praze nedopustil nezákonnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalovanému. Protože však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žalovanému, přestože měl ve věci plný úspěch, se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 21. května 2009

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu