



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Karly Cháberové a soudců JUDr. Dany Černé a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **Děti země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, 602 00 Brno, zastoupen Mgr. Martinem Šípem, advokátem, se sídlem Převrátilská 330, 390 01 Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, 118 00 Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 23.2.2009, č.j. 93086/2009-OZI,

**t a k t o :**

- I. Žaloba se **z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce se domáhá žalobou zrušení rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 23.2.2009, č.j. 93086/2009-OZI, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29.12.2008, č.j. 142865/08-OKP, jímž žalovaný odmítl poskytnout podle § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), na žádost žalobce informace týkající se obsahu korespondence mezi žalovaným a Komisí Evropských společenství (nyní Evropskou komisí, dále je „Komise“) ve věci stížnosti žalobce na porušení komunitárního práva při posuzování vlivů stavby na životní prostředí v případě rychlostní komunikace R 55 a jejího vedení přes ptačí oblast Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví, a napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Žalobce považuje napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně za nezákonné. Uvedl, že žalovaného požádal o poskytnutí informací, které se týkaly postupu

Komise vůči České republice v souvislosti se stížností žalobce ze dne 30.6.2006 proti vydání stanoviska EIA k záměru rychlostní silnice R55 a jejího vedení přes chráněné ptací oblasti. Žalobce předně nesouhlasí s tím, že žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na ustanovení § 11 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinné subjekty neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozhodnutí, a dovedl, že s ohledem na konstrukci řízení o porušení smlouvy podle bývalých článků 226 až 228 Smlouvy o založení Evropských společenství (dále jen „SES“; nyní je shodná úprava obsažena v čl. 258 až 260 Smlouvy o fungování Evropské unie) je třeba i na dokumenty vzniklé v rámci prejudiciální fáze řízení o porušení smlouvy podle ex článku 226 SES nahlížet jako na informace týkající se rozhodovací činnosti soudů, a to především v důsledku bezprostřední provázanosti prejudiciální a judičiální fáze tohoto řízení.

Žalobce v žalobě proti tomuto základnímu argumentu žalovaného namítá, že mezi Českou republikou a Komisí v dané době žádný soudní či předsoudní spor neprobíhal, ve věci nebyla podána žádná žaloba a Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Evropský soudní dvůr“) žádné řízení ve věci porušení smlouvy Českou republikou v dané věci nevede. Podle žalobce též není zřejmé, že by měl být vůbec nějaký soudní spor zahájen, neboť Komise může dospět k závěru, že k porušení komunitárního práva ze strany České republiky nedošlo. Žalobce proto dovozuje, že prejudiciální fázi řízení o porušení smlouvy podle ex článku 226 SES a jeho případný výsledek v podobě odůvodněného stanoviska nelze považovat za „rozhodovací činnost soudů“ – Komise totiž není soudním orgánem.

Podle žalobce lze za rozhodovací činnost soudů ve smyslu § 11 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím považovat především úvahy soudu či stanoviska soudu, jak by se v dané věci mělo pokračovat. Z dikce tohoto ustanovení pak podle žalobce dále vyplývá, že vyloučeny z poskytnutí jsou pouze informace o rozhodovací činnosti soudů samé, nikoliv informace, které se k této rozhodovací činnosti soudů pouze nějakým způsobem vztahují. Případné odůvodněné stanovisko Komise pak lze podle žalobce považovat právě nanejvýš za dokument, který se pouze vztahuje k rozhodovací činnosti Evropského soudního dvora, resp. za dokument, který předchází samotnému zahájení soudního řízení. Případná odpověď České republiky na stanovisko Komise rovněž s rozhodováním soudů nenesouvisí.

Vedle toho žalobce namítl, že se výjimky z povinnosti poskytnout informace plynoucí z ustanovení § 11 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím mohou podle jeho názoru dovolávat pouze soudy, nikoliv účastníci řízení, kteří jsou povinnými subjekty, a disponují dokumenty, které se k soudnímu řízení mohou vztahovat. Podle žalobce by výklad žalovaného ad absurdum vedl až k tomu, že by povinný subjekt mohl s odvoláním na ustanovení § 11 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím odepřít poskytnutí téměř jakékoliv informace, neboť v podstatě jakákoliv informace se týká okolností, které se mohou potenciálně stát předmětem soudního řízení (např. nejčastěji různá správní rozhodnutí).

Proto žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě námitky žalobce odmítl s tím, že je podle jeho názoru třeba vykládat pojem „rozhodovací činnost soudů“ užitý v ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím tak, že zahrnuje celé řízení o porušení smlouvy, tj. i tzv. prejudiciální řízení před Komisí podle ex článku 226 SES. Žalovaný zdůraznil, že při interpretaci ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je zapotřebí ve vztahu ke konkrétnímu případu užít teleologického výkladu, tedy posoudit účel

tohoto ustanovení a na základě takového posouzení učinit závěr, zda poskytnutí konkrétního dokumentu může dosažení tohoto účelu ohrozit či nikoliv.

Podle žalobce je účelem výjimky z informační povinnosti podle § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím ochrana soudního řízení jako takového. Je jím tedy na jedné straně chráněna nezávislost soudu jako orgánu státní moci, na straně druhé jsou tímto ustanovením chráněni samotní účastníci soudního řízení před nežádoucími okolními vlivy, včetně vlivu ze strany veřejnosti. V této souvislosti žalovaný poukázal na závěry Soudu prvního stupně a Evropského soudního dvora obsažené v rozsudku z 12.9.2007 ve věci Association de la presse internationale ASBL proti Komisi (T-36/04) a v rozsudku ze dne 21.9.2010 ve spojených věcech Association de la presse internationale ASBL proti Komisi (C-514/07, C-528/07 a C-532/07), které se týkaly výkladu obdobně koncipované výjimky z informační povinnosti Komise podle čl. 4 odst. 2 alinea druhá nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Vzhledem ke specifčnosti řízení o porušení smlouvy je podle žalovaného přitom zřejmé, že by uvedeného účelu, tedy ochrany nezávislosti soudního řízení od vnějšího tlaku, a to jak na straně soudu, tak na straně účastníků, a ochrany rovného postavení účastníků, nebylo dosaženo, pokud by byla odmítnuta ochrana informacím, resp. dokumentům, vznikajícím již v prejudiciální fázi řízení. Právě o tyto dokumenty přitom žalobce požádal, resp. žádnými jinými dokumenty žalovaný nedisponoval. Jednotlivé fáze řízení o porušení smlouvy (tj. prejudiciální i judiciální) podle žalovaného totiž tvoří vzájemně provázaný celek – mechanismus řízení o porušení smlouvy vychází ze zásady, že cílem formálního upozornění a odůvodněného stanoviska Komise v rámci prejudiciálního řízení je vymezit předmět sporu, tj. budoucí případná žaloba a tyto dokumenty musí být založeny na identických důvodech. K tomuto závěru žalovaný ve vyjádření citoval obsáhlou judikaturu Evropského soudního dvora s tím, že z ní vyplývá dokonce závěr, že v případě, že by byla žaloba koncipována na základě jiných žalobních důvodů, než jaké byly členskému státu vytýkány ve fázi prejudiciálního řízení ve formálním upozornění a odůvodněném stanovisku, musela by být žaloba zamítnuta jako nepřijatelná.

Z toho žalovaný dovozuje, že účelem této úpravy je poskytnout členským státům dostatečný prostor, aby se mohly k namítanému porušení komunitárního práva vyjádřit, tj. aby bylo zajištěno jejich právo na spravedlivý proces. Tím, že žalobní body musí být přesně vymezeny již v prejudiciální fázi řízení, tj. žaloba se od nich nemůže odklonit, vyjadřují se členské státy již v této fázi řízení de facto k samotné žalobě. Při zohlednění této skutečnosti by podle žalovaného postrádalo smysl poskytovat ochranu informacím vzešlým z judiciální fáze řízení, když by byly úplně přístupné v zásadě totožné informace plynoucí z řízení prejudiciálního. Podle žalovaného je tak třeba chápat prejudiciální fázi řízení o porušení smlouvy za nedělitelnou součást fáze judiciální, a v důsledku toho poskytovat dokumentům vznikajícím v prvně jmenované fázi identickou ochranu jako ve fázi druhé.

Vedle toho žalovaný poukázal na to, že na komunitární úrovni existuje, jak vyplývá z již zmíněného rozsudku Evropského soudního dvora ve spojených věcech C-514/07, C-528/07 a C-532/07 (zejména z bodů 120-123), judikaturou dovozená taková interpretace právních předpisů společenství upravujících přístup k informacím Evropského parlamentu, Rady a Komise, z níž vyplývá setrvalý požadavek na zachování důvěrnosti nejen informací vzešlých ze samotného řízení před soudem v pravém slova smyslu, ale též z prejudiciálního řízení vedeného Komisí podle ex článku 226 SES. Žalovaný z toho dovozuje, že je v takovém případě povinností České republiky jako členského státu vyplývající z Aktu o přistoupení vyložit ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím tak, aby

tato na komunitární úrovni zakotvená ochrana byla poskytnuta i na úrovni vnitrostátní. V opačném případě, tedy pokud by vnitrostátní právo ukládalo povinnost poskytnout žadatelům informace chráněné komunitárním právem, by komunitární ochrana postrádala jakýkoliv smysl.

I pokud by byla judikatura Evropského soudního dvora vztahující se k výjimkám z informační povinnosti Komise podle čl. 4 odst. 2 alinea druhá nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, případně k výjimkám podle předchozí úpravy, vykládána jako oprávnění Komise (a potažmo členského státu) nezveřejnit jinak zveřejnitelnou informaci, jde podle žalovaného o oprávnění, kterého se s ohledem na postavení obou beneficiářů této výhody nelze vzdát jednostranně. Podle žalobce totiž takové právo na zamezení poskytování určitých dokumentů s sebou nese zároveň vzájemnou povinnost stran nepřipustit zveřejnění informací s ohledem na právo druhé strany. Pokud by se Česká republika i třebas rozhodla vzdát svého práva na omezení poskytování informací vzniklých v prejudiciálním řízení, nemohla by tak učinit bez toho, že by tak učinila i Komise.

Pokud jde o argumentaci žalobce, že výjimka podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje pouze na soudy, nikoliv na jiné povinné osoby, žalovaný namítl, tato výjimka je, obdobně jako jiné výjimky obsažené v témže zákoně, vymezena povahou informace, resp. jejich obsahem, nikoliv typem subjektu, který jimi disponuje. Nic z dikce ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím nenasvědčuje tomu, že by se této výjimky mohly dovolávat pouze vybrané povinné subjekty, nikoliv všechny povinné subjekty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalovaný proto s ohledem na svůj závěr, že žalobní námitky nejsou oprávněné, navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Ze správního spisu vyplynulo následující:

Žalobce dne 14.12.2008 žalovanému adresoval žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, v níž požádal o poskytnutí veškeré písemné korespondence mezi žalovaným, resp. Českou republikou, kterou zastupuje, a Komisí, v níž se řeší stížnost Děti Země a České společnosti ornitologické z května 2007 na porušení evropských směrnic na ochranu ptáků ze strany České republiky vydáním souhlasu s trasováním silnice R 55 přes ptačí oblast Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví v červnu 2006, a to za období od 1.6.2007 do 12.12.2008.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 29.12.2008 čj. 142865/08-OKP tuto žádost odmítl, obsahem argumentace byl důvod, že na základě stížnosti, kterou žalobce označil, Komise proti České republice zahájila řízení podle ex článku 226 SES, které doposud není ukončeno, veškerá korespondence se týká tohoto řízení, a s odkazem na důvody, které již byly rekapitulovány výše v rámci procesních podání účastníků tohoto řízení, žalovaný poskytnutí těchto informací odmítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 24.1.2009 rozklad, o němž ministr zahraničních věcí rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím, argumentace rozkladu i napadeného rozhodnutí byla obsahově totožná s argumenty uplatněnými účastníky v žalobě a ve vyjádření k žalobě.

Z veřejně dostupných zdrojů (výroční zprávy o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropských společenství a Soudem prvního stupně za roky 2007 až 2010) vyplývá, že Komise proti České republice na základě podání občanských sdružení ve věci trasování rychlostní komunikace R55 vedla proti České republice podle ex čl. 226 SES řízení o porušení komunitárního práva, konkrétně nesprávné aplikace směrnice Rady č. 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků, v pozměněném znění, směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, v pozměněném znění, a směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Řízení bylo zastaveno dne 24. 11. 2010 ve fázi formálního upozornění.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním úřadem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě, a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů – dále jen s.ř.s.). Přitom dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.

Podstatou sporu je toliko otázka právní, a to otázka, zda na informace, které se vztahovaly, resp. které vzešly v rámci komunikace Komise a České republiky jako členského státu EU v rámci řízení o porušení smlouvy podle ex článku 226 SES a násl., jsou informacemi, na jejichž poskytnutí ze strany povinného subjektu, zde Ministerstva zahraničních věcí České republiky, se vztahuje výjimka obsažená v ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, či nikoliv.

V rozhodném období byla tato výjimka podle § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím formulována tak, že povinné subjekty neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků.

Tato formulace při prostém gramatickém výkladu nasvědčuje závěru, že se uvedená výjimka skutečně vztahuje pouze na takové informace, které se týkají rozhodovací činnosti soudu jako nezávislého orgánu veřejné moci nadaného pravomocí rozhodovat spor či jinou právní věc. Pro posuzovanou věc by to znamenalo, že informace týkající se předsoudní fáze řízení o porušení smlouvy podle ex článku 226 SES, která se přísně vzato rozhodovací činnosti soudu netýká, neboť před soudem řízení není doposud zahájeno, pod tuto výjimku zákona o svobodném přístupu k informacím podřadit nelze. Jak ovšem konstatoval již opakovaně ve své judikatuře Ústavní soud, jazykový výklad slouží toliko k prvotnímu přiblížení se smyslu právní normy. Při výkladu právní normy hrají nepominutelnou úlohu i další metody výkladu, zejména teleologická výkladová metoda, neboť je způsobilá spolu s racionální argumentací vytvářet významný korektiv při zjišťování obsahu právní normy (srov. například nálezy I. ÚS 529/09). Jinak řečeno, je na místě vždy normu vykládat tak, aby svého účelu nebyla zbavena.

Pokud jde o účel výjimky zakotvené v ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, je nutno při jeho vymezení vyjít z toho, že ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím jsou obecně garancí základního práva na informace o činnosti státních orgánů a orgánů místní samosprávy ve smyslu § 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a vedle toho součástí zákonných garancí základního práva svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace podle čl. 17 odst. 2 Listiny

základních práv a svobod. Jednotlivé výjimky z obecné povinnosti povinných subjektů informace o své činnosti poskytnout, zakotvené v ustanoveních § 7 - 11 zákona o svobodném přístupu k informacím, je třeba nahlížet mimo jiné jako konkrétní výraz ústavně zakotvené možnosti toto základní právo omezit na základě čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Listina základních práv a svobod výslovně povoluje chránit informace před poskytnutím "jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu a veřejnou bezpečnost". Lze tak proto uzavřít, že zákonodárce uplatněním výjimky podle § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím považoval za opatření v demokratické společnosti nezbytné omezit z důvodu ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu a veřejné bezpečnosti omezení v přístupu k informacím, které se týkají rozhodovací činnosti soudů. Pomineme-li důvod bezpečnosti státu, resp. důvod veřejné bezpečnosti, který u této výjimky bude spíše marginálního významu, základním důvodem pro zakotvení této výjimky bude nutnost ochránit práva a svobody druhých.

Výjimka podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím tak nemůže sloužit k ničemu jinému než k **obsahové garanci** práva na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 a následujících Listiny základních práv a svobod. Lze souhlasit proto se žalovaným v tom, že z hlediska svého účelu má tato výjimka chránit jednak nezávislost a nestrannost samotného soudu, ale má vztah i k ostatním komponentám práva na spravedlivý proces, mj. i k právu na rovnost účastníků v řízení a respektování zásady kontradiktornosti řízení. S ohledem na ochranu rovného postavení účastníků soudního řízení, která zahrnuje též ochranu proti možnému nátlaku ze strany třetích osob, je vyloučení informací vztahujících se k průběhu rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou jeho výsledku – tedy rozhodnutí, logické. Taková práva plynoucí z garance práva na spravedlivý proces přitom svědčí všem účastníkům bez ohledu na jejich povahu, tedy i účastníkům, kteří jsou představiteli veřejné moci.

Jak obecně konstatoval i sám Evropský soudní dvůr pro případy všech druhů řízení, která se před ním odehrávají, zásada rovného postavení účastníků, stejně jako zásada kontradiktornosti řízení jsou pouze logickým následkem samotného pojmu „spravedlivý proces“ (srov. např. rozsudek ze dne 26.6.2007, ve věci C- 305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones*, bod 31, rozsudek ze dne 2.12.2009 ve věci C-89/09 *Komise proti Irsku*, bod 50, či rozsudek ze dne 17.12.2009, ve věci C-197/09 *RX-II, M. proti EMEA*, bod 39 a 40). Z tohoto hlediska bude tedy nepochybně takové ochrany požívat i řízení před soudem podle ex čl. 226 SES a ani žalobce výslovně nezpochybňuje, že informace týkající se průběhu judičiální fáze tohoto řízení informační povinnosti s ohledem na obsah § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím nepodléhají.

Evropský soudní dvůr ostatně k obdobně koncipované výjimce z informační povinnosti Komise formulované v čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 výslovně v žalovaném zmiňovaném rozsudku ze dne 21.9.2010, ve věcech C-514/07, C-528/07 a C-532/07, *Association de la presse internationale ASBL (API) proti Komisi* uvedl, že omezení uplatnění zásady transparentnosti ve vztahu k soudní činnosti sledují účel spočívající v zaručení toho, aby výkon práva na přístup k dokumentům orgánů Evropské unie (na něž se jinak zmiňované nařízení vztahuje) nenarušoval ochranu soudního řízení. V tomto ohledu pak konstatoval, že ochrana tohoto řízení zejména znamená, že musí být zajištěno dodržování zásad rovnosti zbraní, jakož i řádného výkonu spravedlnosti (srov. bod 85 cit. rozsudku). Pokud jde právě o rovnost zbraní, Evropský soudní dvůr v dalším textu dovozuje, že pokud by měl být obsah spisů účastníka řízení předmětem veřejné diskuse,

mohla by kritika k nim vyjádřená ovlivnit nad rámec svého skutečného právního dosahu postoj zastávaný příslušným účastníkem před soudem. Nadto by povinnost zpřístupnit svá procesní podání před soudem, která by případně stíhala pouze jednoho z účastníků řízení, zavdávala nerovnost v jejich postavení před soudem (body 86 a 87). Konečně pak Soud dospěl k závěru, že pokud jde o řádný výkon spravedlnosti, vyloučení soudní činnosti z oblasti působnosti práva na přístup k informacím bez toho, že by bylo rozlišováno mezi jednotlivými fázemi řízení, je odůvodněno nutností zajistit, aby v průběhu celého soudního řízení byla diskuse účastníků řízení, jakož i porada soudu ve věci, která je předmětem probíhajícího řízení, vedena nerušeně (srov. bod 92 rozsudku).

Tkví-li účel ochrany informací týkajících se soudního řízení v zaručení podmínek spravedlivého procesu, pak je ovšem třeba s ohledem na konstrukci řízení o porušení smlouvy podle ex čl. 226 SES aplikovat výše uvedené úvahy s ohledem na vzájemný vztah prejudiciální a judiciální fáze řízení i na fázi prejudiciální, neboť jinak by účel ochrany nebyl zachován.

Podle ex článku 226 SES platí, že má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie.

Právní mechanismus reakce Evropské unie na porušení závazku některého z členských států plynoucího ze zakládacích smluv, tedy aplikovat řádně komunitární právo na svém území, se podle této úpravy rozpadá do dvou relativně samostatných, leč společně provázaných částí. Jde primárně o postup Komise podle ex článku 226 věty první SES, přičemž Komise v této fázi vystupuje v pozici orgánu Evropské unie, jemuž je svěřena kompetence tzv. „strážce smluv“. Tento postup pak může, nikoliv však nutně, vyústit v zahájení řízení před Evropským soudním dvorem podle ex článku 226 věty poslední SES.

Pokud jde o provázanost obou fází, žalovaný správně uvádí, že Evropský soudní dvůr ve své judikatuře vymezil zásadu, že odůvodněné stanovisko Komise podle ex článku 226 SES věty první musí obsahovat souhrn koherentních a detailních důvodů, z nichž Komise dospěla k přesvědčení, že příslušný členský stát porušil své závazky plynoucí z komunitárního práva (srovnej zejména rozsudek ze dne 16.9.1997 ve věci C-279/94, Komise proti Itálii, bod 15), a již toto odůvodněné stanovisko se stává zároveň s ohledem na vztah fáze prejudiciální a judiciální vymezením předmětu řízení, takže odůvodněné stanovisko a pozdější žaloba musí být postaveny na totožných důvodech (stejný rozsudek, bod 24). Ke vzájemnému vztahu obou fází řízení a k povaze formálních výstupů komunikace Komise a členského státu v prejudiciální fázi řízení pro fázi soudního řízení lze též uvést opakovaně citovaný závěr, že Komise je oprávněna podat žalobu pro porušení smlouvy u Evropského soudního dvora pouze tehdy, pokud předtím poskytla členskému státu dostatečný prostor pro vyjádření. Proto má odůvodněné stanovisko již v předprocesní fázi vymezit předmět sporu a poskytnout členskému státu **nutné podklady pro přípravu jeho obhajoby** (srovnej např. rozsudky ze dne 28.3.1985 ve věci 274/83, Komise proti Itálii, marginální bod 19, nebo ze dne 15.11.1988, ve věci 229/87, Komise proti Řecku, body 11 a 12). Lze tak souhlasit se závěrem žalovaného, že již prejudiciální fáze řízení o porušení smlouvy de facto musí obsahově, i co do uplatněné argumentace, vymezit budoucí procesní rámec případného řízení před Evropským soudním dvorem – na základě této judikatury je dovozována fakticky koncentrační povaha prejudiciální fáze řízení, neboť Komise již nemůže v žalobě uplatňovat nic jiného, než uplatnila vůči členskému státu ve formálním upozornění a odůvodněném

stanovisku (s výjimkou obsahového zpřesnění již v odůvodněném stanovisku alespoň v základu obsažených důvodů – srov. např. rozsudek ze dne 16.9.1997 ve věci C-279/94, Komise proti Itálii, bod 16). Tato skutečnost má za následek, že i členský stát již v prejudiciální fázi Komisi musí z povahy věci předložit argumentaci, která se stane jeho obranou v případné fázi řízení před Evropským soudním dvorem.

Platí-li pro vztah obou fází výše uvedené, lze se oprávněně tázat, jaký smysl by měla ochrana poskytovaná samotné judiciální fázi řízení podle ex článku 226 SES, pokud by zároveň nebyla poskytnuta i její prejudiciální fázi. Pokud by účastníci prejudiciální fáze řízení, tedy Komise a členský stát, kteří jsou zároveň i účastníky judiciální fáze řízení, byli nuceni veřejnosti předložit formální upozornění, reakci členského státu na něj, odůvodněné stanovisko a opět reakci členského státu na něj, ochrana samotné judiciální fáze řízení by podle přesvědčení soudu postrádala jakéhokoliv smyslu, resp. by byla zbavena svého účelu. Jeden z hlavních účelů této ochrany, tedy poskytnutí svobodného a ničím nerušeného prostoru procesních stran formulovat bez nátlaku třetích osob svá procesní stanoviska, by byl zmařen. Znovu je třeba zdůraznit, že v judiciální fázi řízení o porušení smlouvy nelze uplatnit v zásadě nic jiného, než co bylo uplatněno již ve fázi prejudiciální.

Nelze nadto odhlédnout od skutečnosti, že jedním z citovaných důsledků ochrany soudního řízení před zásahy zvenčí je i vytvoření nerušeného prostoru, v němž účastníci sporu mohou dospět ke smírnému vyřešení věci (pro obor řízení před Evropským soudním dvorem, konkrétně ve vztahu k řízení podle ex článku 226 SES, srov. např. rozsudek ze dne 11.12.2001 ve věci T-191/99 Petrie a spol. proti Komisi, bod 68). I tento účel by byl zbaven svého smyslu, pokud by s ohledem na povahu prejudiciálního řízení podle ex článku 226 SES ochrana nepožívala již interakce obou účastníků v této fázi.

Proto soud ve shodě s argumentací žalovaného dospěl k závěru, že je na místě pouze taková interpretace ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, která zajistí naplnění jeho zjevného účelu, tedy ochranu soudního řízení s cílem zajistit nezávislosti soudu a řádné uplatnění procesních práv účastníků bez vlivu třetích osob, tedy že se z povahy věci musí, vztaženo na konkrétní případ, výjimka z povinnosti poskytovat informace vztáhnout i na informace, které mají svůj původ již v prejudiciální fázi řízení podle ex článku 226 SES.

Soud v této souvislosti, i s ohledem na možné obecnější úvahy smyslu účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech orgánů veřejné moci a smyslu veřejné kontroly činnosti orgánů veřejné moci, k nimž právo na poskytování informací o této činnosti přispívá, považuje za potřebné zmínit povahu a účel řízení o porušení smlouvy podle ex článku 226 SES. Účelem tohoto řízení primárně **není** a nemůže být zajištění **korektní aplikace komunitárního práva v konkrétním případě** a **není** jím ani **ochrana individuálních veřejných subjektivních práv**, která svědčí na základě komunitárního práva jednotlivcům, a to ani v případě, že Komise zahájí řízení podle ex článku 226 SES na základě podnětu jednotlivce, který se cítí být postupem orgánů členského státu, o němž se domnívá, že je v rozporu s komunitárním právem, dotčen. Nástrojem ochrany těchto zájmů je vždy konkrétní řízení před soudy členského státu a případně řízení o předběžné otázce před Evropským soudním dvorem za splnění podmínek čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (ex článek 234 SES) v případě, že před soudy členského státu vyvstane pochybnost o výkladu komunitárního práva. Účelem řízení podle ex článku 226 SES je vynutit jeden ze základních závazků členských států vůči Evropské unii, a to závazek podrobit se základacím smlouvám a sekundárním právním aktům Evropské unie vydaným na jejich základě. Účelem řízení podle



tohoto článku je tedy zajistit základní podmínku a smysl fungování Evropské unie jako subjektu mezinárodního práva, a to, že její členové, tedy státy, do všech důsledků akceptují omezení své suverenity v důsledku vytvoření výlučných či sdílených kompetencí Evropské unie, jež posléze nachází svůj výraz v tom, že Evropská unie na základě takto svěřených kompetencí vydává své vlastní právní akty, které musí členské státy zavazovat. S ohledem na účel uvedeného řízení, který míří k mezinárodněprávní podstatě evropské integrace a procesům, které alespoň donedávna byly takřka bez výjimky doménou diplomacie, bude nepochybně zájem na kontrole těchto procesů ze strany veřejnosti jiný, nežli u procesů, které mají potenciál skutečně a efektivně zasáhnout individuální práva a povinnosti jednotlivců.

Vedle toho nelze než poukázat na to, že i Evropský soudní dvůr ve vztahu k informační povinnosti Komise jako druhého účastníka řízení podle ex článku 226 SES (a to pro případ informací týkajících se prejudiciální fáze tohoto řízení) vůči veřejnosti dospěl ke zcela obdobným závěrům.

Pro zpřístupňování informací týkajících se činnosti orgánů Evropské unie v současnosti platí předně obecná úprava obsažená v článku 15 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (ex článek 255 odst. 3 SES):

*„Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené v souladu s tímto odstavcem.*

*Obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům, stanoví Evropský parlament a Rada formou nařízení řádným legislativním postupem.*

*Každý z výše uvedených orgánů, institucí nebo jiných subjektů zajišťuje transparentnost své činnosti a stanoví ve svém jednacím řádu zvláštní ustanovení o přístupu ke svým dokumentům v souladu s nařízením uvedeným v druhém pododstavci.*

*Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Evropská investiční banka podléhají tomuto odstavci, pouze pokud vykonávají své správní funkce.*

*Evropský parlament a Rada zajistí zveřejnění dokumentů týkajících se legislativních postupů za podmínek stanovených nařízením uvedeným v druhém pododstavci.“*

Na základě této úpravy bylo posléze vydáno i již výše zmíněné nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 30.5.2001, č. 1049/2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, které ve svém čl. 4 odst. 2 alinea druhá obdobně jako ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje výjimku z jinak obecné povinnosti orgánů Evropské unie vymezené dokumenty poskytnout, a to, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany soudního řízení a právního poradenství. Vedle toho pak alinea třetí tohoto ustanovení obsahuje výjimku z informační povinnosti formulovanou jako nebezpečí „porušení ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu“. Obdobně koncipované výjimky pak obsahovala i předchozí dílčí úprava obsažená v rozhodnutí Komise č. 94/90/ESUO, ES, Euratom ze dne 8. února 1994 o přístupu veřejnosti k dokumentům Komise.

Na podkladu této úpravy Evropský soudní dvůr opakovaně dospěl ve své judikatuře k závěru, že předmětem takto koncipované výjimky jsou právě i dokumenty vztahující se k prejudiciální fázi řízení podle ex článku 226 SES, a to především s ohledem na jeden z výše vymezených dílčích účelů ochrany soudního řízení - možnost účastníků dospět ke smírnému vyřešení věci. Například v rozsudku ze dne 5.3.1997 ve věci T-105/95, WWF UK proti

Komisi, soud konstatoval, že je v souladu s vymezenou výjimkou, pokud Komise odepřela žadateli z řad veřejnosti dokumenty vzniklé v rámci prejudiciálního řízení, pokud šlo o dokumenty, které se vztahovaly ke skutečnostem, jež mohly vést k zahájení řízení na základě ex článku 226 SES. Obdobně judikoval Evropský soudní dvůr i ve výše citovaném rozsudku ve věci Petrie proti Komisi. Odepření přístupu je soudem považováno za důvodné vzhledem ke skutečnosti, že členské státy jsou oprávněny očekávat od Komise, že bude zachovávat důvěrnost ohledně šetření, které by případně mohlo vyústit v zahájení řízení o nesplnění povinnosti, a to i po uplynutí určité doby po ukončení tohoto šetření (rozsudek WWF UK v. Komise, bod 63) a dokonce i po zahájení řízení u Soudního dvora (rozsudek Petrie a další v. Komise, bod 17 výše, bod 68).

Z této judikatury vyplývá, že zpřístupnění dokumentů týkajících se prejudiciálního stadia řízení by obecně mohlo narušit řádný průběh řízení o porušení povinnosti v rozsahu, v němž by jeho cíl, jímž je umožnit členskému státu, aby dobrovolně dosáhl souladu s požadavky komunitárního práva nebo případně mu poskytnout příležitost k odůvodnění jeho postoje (k tomu srovnej např. rozsudek ze dne 29. září 1998, Komise proti Německu, C-191/95, bod 44), mohl být ohrožen. Jak konstatoval Evropský soudní dvůr, tento požadavek důvěrnosti přetrvává i po zahájení řízení u Evropského soudního dvora, jelikož nelze vyloučit, že jednání mezi Komisí a dotyčným členským státem směřující k tomu, aby posledně uvedený dobrovolně dosáhl souladu s požadavky smlouvy, mohou pokračovat v průběhu soudního řízení, a to až do vyhlášení rozsudku. Zachování tohoto cíle, a sice smírného řešení sporu mezi Komisí a dotyčným členským státem před rozsudkem Evropského soudního dvora, tedy odůvodňuje odepření přístupu k dokumentům sepsaným v rámci řízení podle článku 226 ES (rozsudek Petrie a další v. Komise, citace viz výše, bod 68). Proto též Soud prvního stupně v již zmíněném rozsudku ze dne 12.9.2007 ve věci T-36/04, Association de la presse internationale ASBL (API) proti Komisi mj. uzavřel, že jelikož možnost dospět ke smírnému řešení sporu mezi Komisí a dotčeným členským státem představuje zásadní cíl šetření Komise ohledně neplnění povinností vyplývajících z práva Společenství ze strany členských států, je nutno konstatovat, že požadavek důvěrnosti procesních písemností, který je nezbytný pro dosažení tohoto cíle, musí být předmětem ochrany až do doby, kdy se Soudní dvůr vysloví k případné existenci dotčeného nesplnění povinnosti, a kdy je tedy ukončen celý postup týkající se důsledků, které mohou plynout z šetření vedeného Komisí. **Krom toho v rozsahu, v němž tyto dokumenty uvádějí výsledky šetření provedeného za účelem prokázání existence popíraného nesplnění povinnosti, musí se na ně nutně v plném rozsahu vztahovat uvedená výjimka (bod 123).** V tomto kontextu pak Soud prvního stupně (a jeho závěry byly potvrzeny i přezkumným rozhodnutím Evropského soudního dvora ve spojených věcech C-514/07, C-528/07 a C-532/07, Association de la presse internationale ASBL (API) proti Komisi, citace viz výše) znovu výslovně v bodu 131 rozsudku konstatuje, že takové dokumenty vzešlé z prejudiciální fáze řízení, jako jsou formální upozornění a odůvodněná stanoviska, mají za cíl vymezit předmět sporu, což znamená, že tyto dokumenty a žaloba musejí být nutně založeny na stejných důvodech. Důkazy a argumenty obsažené ve spisech účastníka řízení před soudem jsou tedy totožné s těmi, které jsou obsaženy v dokumentech týkajících se fáze postupu před zahájením soudního řízení, a **rozlišování těchto fází pro účely posouzení přístupu k dokumentům, které z nich vzešly, je podle názoru Soudu prvního stupně nepřipadné.**

V kontextu skutečnosti, že ve vztahu k druhému účastníku řízení, tedy Komisi, judikatura Evropského soudního dvora bezvýjimečně dovozuje její oprávnění z důvodu existence výjimky ochrany soudního řízení odepřít veřejnosti informace týkající se prejudiciální fáze řízení podle ex článku 226 SES, není bez významu proto ani argumentace

žalovaného, pokud se dovolává nepřijatelnosti jednostranného vychýlení postavení obou účastníků řízení, pokud by žalovaný jako druhý účastník řízení (zástupce členského státu) byl k poskytnutí takových informací nucen. Podle názoru soudu nelze sice dovozovat, jak naznačuje žalovaný, že by šlo, pokud by byl nucen informace poskytnout, o porušení komunitárního práva. Vůči takové argumentaci je třeba namítnout, že se citovaná komunitární úprava týká pouze orgánů Evropské unie, a jakkoliv je výjimka podle čl. 4 odst. 2 alinea druhá nařízení č. 1049/2001 koncipována nikoliv jako právo dokumenty neposkytnout, ale jako povinnost dokumenty splňující vymezená kritéria neposkytnout (srovnej dikci úvodní věty zmíněného ustanovení: „*Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany...*“), jde stále o povinnost příslušných nařízením vymezených orgánů, nikoliv subjektů jiných. Nelze však přehlédnout, že i přes tuto skutečnost samo citované nařízení předpokládá, že i členské státy budou cíle tohoto nařízení, včetně vymezených výjimek, ve své praxi respektovat. V tomto ohledu je třeba poukázat na bod 15 preambule nařízení č. 1049/2001, který uvádí: „*Ačkoliv záměrem ani účinkem tohoto nařízení není měnit vnitrostátní právní předpisy o přístupu k dokumentům, je nicméně zřejmé, že kvůli zásadě loajální spolupráce, kterou se řídí vztahy mezi orgány a členskými státy, musí členské státy dbát na to, aby nebránily řádnému uplatňování tohoto nařízení a respektovaly bezpečnostní pravidla orgánů*“. Vedle toho lze souhlasit s tím, že jednostranně uložená povinnost informace poskytnout by způsobovala nerovnováhu v postavení obou aktérů řízení podle ex článku 226 SES, a tím by vedla k narušení jeho cílů, výše vymezených.

Pokud jde o druhou žalobní námitku, tj. že výjimka podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje pouze na soudy, nikoliv na jiné povinné osoby, lze se plně ztotožnit se závěrem žalovaného. Tato výjimka je, obdobně jako jiné výjimky obsažené v témže zákoně, vymezena povahou informace, resp. jejím obsahem, nikoliv typem subjektu, který jimi disponuje. Nic z dikce ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím nenasvědčuje tomu, že by se této výjimky mohly dovolávat pouze vybrané povinné subjekty, nikoliv všechny povinné subjekty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Návěti ustanovení § 11 odst. 4 je uvozeno slovy: „povinné subjekty dále neposkytnou informace o“. Z takové formulace nelze než dovozovat, že předmětem ochrany jsou informace samé, nikoliv nějaký speciální povinný subjekt takovými informacemi disponující. Z hlediska systematického výkladu nelze tedy zmíněné ustanovení číst jinak, než že kterýkoliv povinný subjekt definovaný v ustanovení § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím neposkytne informaci, kterou disponuje, a která se přitom týká probíhajícího trestního řízení, rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou rozsudků, plnění úkolů zpravodajských služeb a přípravy, průběhu a projednávání výsledků kontrol v orgánech Nejvyššího kontrolního úřadu.

Vzhledem k tomu, že soud neshledal námitky žalobce oprávněnými, žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, proto mu právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému nenáleží. Žalovaný byl sice ve věci úspěšný, žádné náklady řízení definované v ustanovení § 57 odst. 1 s. ř. s. mu však nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků na náhradu nákladů řízení nemá právo.

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení.

Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 13. prosince 2012

JUDr. Karla Cháberová, v.r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:  
Marcela Brabcová