



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **Mgr. Ondřej Múka**
bytem Vyšehradská 423/27, Praha

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 25.1.2021, č.j. ÚOHS-02790/2021/164/MCe, sp. zn. ÚOHS-R0005/2021/IN,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Shrnutí podstaty věci

1. Žádostí ze dne 29.5.2020 se žalobce v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, domáhal poskytnutí informací v souvislosti s návrhem zákona č.j. OVA 914/9, č.j. předkladatele MPO 81656/18/41100/01000 (dále jen „návrh zákona“), kterým se mění mimo jiné zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, a poskytnutí informací souvisejících s notifikačními řízeními zahájenými v letech 2013 a 2014, v žádosti vymezenými,

kteřá byla vedena Komisí Evropské unie (dále jen „Komise“) ve smyslu čl. 108 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie ve věci veřejné podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Žalovaný poskytl žalobcem požadované informace pouze částečně, a to v rozsahu připomínek k návrhu zákona spolu se sdělením okruhu účastníků řízení o oznámené podpoře. Ve zbytku žalovaný prvostupňovým rozhodnutím ze dne 18.12.2020, č.j. ÚOHS-40941/2020/130/SVá, sp.zn. ÚOHS-V0080/2020/IN, žádost žalobce podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl, neboť se ve smyslu § 2 odst. 3 téhož zákona jednalo o informace, jejichž poskytování komplexně upravuje jiný právní předpis. Tímto jiným právním předpisem mělo být nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen „nařízení 1049/2001“), které se v souladu se zásadou loajální spolupráce ve smyslu recitálu 15 nařízení 1049/2001 podle žalovaného vztahovalo také k poskytování informací orgány členských států.

2. Žalobou napadeným rozhodnutím pak předseda žalovaného prvostupňové rozhodnutí potvrdil a žalobcův rozklad zamítl.

II. Shrnutí procesního postoje žalobce

3. Podle žalobce měl žalovaný na jeho žádost o poskytnutí informace aplikovat pouze zákon o svobodném přístupu k informacím. Nařízení 1049/2001 se na poskytování informací na vnitrostátní úrovni nevztahuje. To, že nařízení 1049/2001 nedopadá na poskytování informací na úrovni členských států, je podle žalobce zřejmé zejména ze čl. 1 písm. a) nařízení 1049/2001, dále také ze čl. 5 a recitálu 15. Nařízení 1049/2001 podle žalobce upravuje výlučně postup Evropského parlamentu, Rady a Komise a neupravuje (nevylučuje) poskytování informací na vnitrostátní úrovni. Je tedy zřejmé, že nařízení 1049/2001 není zvláštním zákonem podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nařízení 1049/2001 podle žalobce nebrání vnitrostátním orgánům, aby poskytovaly informace, které byly vytvořeny orgány Evropské unie. To je patrné také z toho, že nařízení 1049/2001 obsahuje mechanismus konzultací. Ačkoli nařízení 1049/2001 výslovně stanoví, že jeho záměrem nebylo měnit vnitrostátní právní předpisy regulující poskytování informací, žalovaný, podle žalobce protiprávně, žádost žalobce o poskytnutí informace odmítl.
4. Žalobce dále namítá, že i při – podle žalobce chybné – aplikaci nařízení 1049/2001 na žalobcem podanou žádost lze jím požadované informace poskytnout, neboť výjimky v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení 1049/2001 nemohou omezit právo žalobce na svobodný přístup k informacím. Žalobcem požadované informace souvisí s legislativním procesem ve smyslu recitálu 5 nařízení 1049/2001 a čl. 2 odst. 4 a čl. 12 odst. 2 tamtéž. Nadto z recitálu 1 a 2 nařízení 1049/2001 je zřejmé, že je kladen důraz na transparentnost rozhodovacího procesu. Jestliže bylo notifikační řízení již ukončeno, omezení plynoucí ze čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení 1049/2001 nelze podle závěrů Soudního dvora Evropské unie uplatnit. Existence případných závazků České republiky vyplývajících z notifikačních rozhodnutí nemá vliv na závěr, že notifikační řízení již byla formálně ukončena. Výklad zastávaný žalobcem podle jeho přesvědčení odpovídá cílům nařízení 1049/2001, mezi které lze zařadit zajištění co nejširšího přístupu k dokumentům orgánů Evropské unie. Nařízení 1049/2001 i zákon o svobodném přístupu k informacím vychází z premisy, že omezení přístupu k informacím je třeba vykládat restriktivně.
5. Z napadeného rozhodnutí není podle žalobce zřejmé, jak konkrétně a proč mohly žalobcem požadované informace ohrozit procesy kontroly státní podpory či ohrozit vyšetřovací strategie Komise. Podle žalobce se jím požadované informace rozhodovacích procesů či vyšetřovacích strategií Komise nedotýkají, neboť žalobce požadoval konkrétně vymezené dokumenty, jejichž obsah se již promítl do zákona o podporovaných zdrojích energie. Na tyto informace se tak čl. 4 nařízení 1049/2001 nevztahoval. Argumentace žalovaného je podle žalobce neodůvodněná a zjevně účelová.

6. Podle žalobce rovněž nebylo jeho povinností prokazovat existenci veřejného zájmu na zpřístupnění požadovaných dokumentů. Zákon o svobodném přístupu k informacím ani nařízení 1049/2001 takovou povinnost (odůvodnění žádosti o informace) nestanoví. I přes uvedené žalobce žalovanému sdělil, že veřejný zájem na poskytnutí informací opírá o právo veřejnosti na kontrolu veřejné správy a kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky. Jestliže novela zákona o podporovaných zdrojích energie vycházela ze správní úvahy o rozdílných hodnotách vnitřního výnosového procenta u různých typů výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, nepochybně byl dán veřejný zájem na kontrole správnosti této úvahy. Omyl zpracovatelů novely by podle žalobce měl výrazné dopady na veřejné rozpočty, případně by mohl být důvodem k zahájení arbitráží ze strany provozovatelů solárních, větrných a vodních elektráren. Tento veřejný zájem na kontrole legislativního postupu a hospodaření s veřejnými prostředky je natolik silný, že výjimky, na základě kterých žalovaný a jeho předseda odmítli poskytnout požadované informace, nemohou obstát. Žalobce veřejný zájem na poskytnutí informací identifikoval dostatečně konkrétně, ačkoli zákon o svobodném přístupu k informacím či nařízení 1049/2001 povinnost žadatele vymezit veřejný zájem na poskytnutí informace neobsahuje. Ostatně také žalovaný v připomínkách k novele zákona o podporovaných zdrojích energie varoval před dopady na hospodářskou soutěž a možnou diskriminací některých výrobců elektřiny. Obavy žalobce o správnost určení výše vnitřního výnosového procenta a celkové koncepce tak byly zcela namístě.
7. Žalovaný podle žalobce pochybil také tím, že neodůvodnil, proč nebylo možné poskytnout žalobci alespoň část požadovaných informací ve smyslu § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím a čl. 4 odst. 6 nařízení 1049/2001. Postup žalovaného tak zasáhl do ústavního práva žalobce na informace. Žalovaný porušil zásadu zákonnosti a zákaz zneužití správního uvážení spolu se zásadou uplatňování pravomoci pouze k zákonným účelům. Žalovaný zasáhl také do legitimního očekávání žalobce a nedbal principu dobré správy a zásady hospodárnosti a flexibility.
8. V replice k doplnění vyjádření žalovaného pak žalobce uvedl, že rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 3 A 193/2019-60 ze dne 23.7.2021 neřeší otázku vztahu mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a nařízením 1049/2001. Z rozsudků Městského soudu v Praze č.j. 3 A 79/2015-45 ze dne 27.2.2017 a č.j. 5 A 205/2018-47 ze dne 7.12.2020 a z rozsudku zdejšího soudu č.j. 29 A 142/2019-68 ze dne 17.7.2020 naopak plyne, že nařízení 1049/2001 se nevztahuje na poskytování informací členskými státy, jestliže tyto informace byly členskými státy vytvořeny. V případech neupravených nařízením 1049/2001 – tedy také tehdy, je-li informace vytvořena orgánem členského státu – je namístě aplikovat tuzemskou právní úpravu poskytování informací.
9. Žalobce tedy navrhuje, aby zdejší soud napadené a jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí zrušil a dále aby zdejší soud uložil žalovanému povinnost poskytnout žalobcem požadované informace. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

10. Žalovaný setrvává na závěrech obsažených v napadeném rozhodnutí a zdůrazňuje, že nařízení 1049/2001 vzhledem k vymezení jeho působnosti v čl. 2 odst. 3 muselo být aplikováno. Vzhledem k zásadě loajální spolupráce tak žalovaný byl povinen respektovat bezpečnostní pravidla orgánů Evropské unie. To, že byly výjimky z informační povinnosti aplikovatelné, plyne podle žalovaného také z rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie. Při šetření zákonnosti státní podpory dochází k výměně relevantních informací. Žalovaný institutu konzultací využil a vyžádal si od stálého zastoupení České republiky při Evropské unii stanovisko podle čl. 5 nařízení 1049/2001, podle kterého neměly být požadované informace poskytnuty. Podle žalovaného nelze obejít omezený přístup do správního spisu vedeného Komisí aplikací

zákona o svobodném přístupu k informacím, dopadá-li na informace sloužící jako podklady pro rozhodnutí Komise v souvislosti s řízením o kontrole státních podpor výluka podle čl. 4 odst. 3 nařízení 1049/2001. Podle žalovaného tak nebylo možno postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím (žádosti vyhovět) v souladu s jeho § 2 odst. 3. Závěry žalovaného nelze zvrátit ani odkazem na veřejný zájem na zpřístupnění požadovaných informací. V doplnění vyjádření k žalobě pak žalovaný odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 3 A 193/2019-60 ze dne 23.7.2021, který byl vydán za obdobného skutkového stavu. Výklad Městského soudu v Praze odpovídá závěrům žalovaného. Žalovaný tedy navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout; na tomto procesním postoji také setrval po celou dobu řízení před zdejší soudem.

IV. Posouzení věci

11. Žaloba byla podána osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“) a včas (§ 72 odst. 1 s.ř.s.). Žaloba je přípustná (§ 65, § 68, § 70 s.ř.s.). Napadené rozhodnutí bylo přezkoumáváno v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.), přitom zdejší soud bez jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s.ř.s. dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
12. Klíčovou otázkou v nyní posuzované věci je, zda se na žádost žalobce o informace vztahuje nařízení 1049/2001 ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím či nikoliv.
13. Žádostí ze dne 29.5.2020 se žalobce v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím domáhal poskytnutí informací v souvislosti s návrhem konkrétního zákona. Žalobce v odst. 1 žádosti požadoval kopie veškeré komunikace, kterou žalovaný adresoval Komisi od 1.1.2017 do dne podání žádosti, která se týkala „...*přiměřenosti podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů a/nebo hodnoty vnitřního výnosového procenta investic, a to ve vztahu k výrobnám elektřiny využívajícím energii slunečního záření uvedeným do provozu v období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2015...*“ (písm. a/), a obdobně vyžadoval totéž ve vztahu ke komunikaci pocházející od Komise (písm. b/). Dále v odst. 1 žádosti žalobce požadoval kopii žalovaným uplatněných připomínek k návrhu zákona (písm. c/). V odst. 2 žádosti se žalobce domáhal poskytnutí informací souvisejících s tam vymezenými notificačními řízeními zahájenými v letech 2013 a 2014, která byla vedena Komisí ve smyslu čl. 108 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie ve věci veřejné podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Také v této části žádosti se žalobce domáhal kopií veškeré související komunikace mezi žalovaným a Komisí bez ohledu na to, zda původcem informace byl žalovaný (písm. a/) nebo Komise (písm. b/). Kromě toho se žalobce domáhal informace „...*kteří další orgány České republiky (kromě povinného subjektu) předávaly podklady Evropské komisi v rámci notificačních řízení a kopie veškerých takových podkladů, pokud je má povinný subjekt k dispozici...*“ (písm. c/). Ve vztahu k informacím pocházejících od žalovaného v odst. 2 žádosti žalobce upřesnil, že žádá mimo jiné poskytnutí kopií „...*veškerých podkladů, kalkulací a vysvětlení, které povinný subjekt sám či prostřednictvím jiného orgánu České republiky poskytl Evropské komisi v souvislosti s notificačním oznámením 2013 a na jejichž základě Evropská komise v tabulce č. 2 (vnitřní míra návratnosti), v čl. 5.2 (tarif výkupních cen), odst. (22) notificačního rozhodnutí 2014 stanovila různé hodnoty vnitřní míry návratnosti („IRR“) pro jednotlivé typy technologií obnovitelných zdrojů energie...*“ (bod i), dále žalobce žádal poskytnutí „...*kopie veškerých podkladů, kalkulací a vysvětlení, které povinný subjekt sám či prostřednictvím jiného orgánu České republiky poskytl Evropské komisi v souvislosti s notificačním oznámením 2014 a na jejichž základě Evropská komise v tabulce č. 3 (Tariff ranges and resulting rates of return per technology type), v čl. 3.8.1.2 (Calculation of the implied rates of return), odst. (46) notificačního rozhodnutí 2016 stanovila různé hodnoty IRR pro jednotlivé typy technologií obnovitelných zdrojů energie...*“ (bod ii).
14. Z hlediska původce informací tedy žalobce požadoval dva okruhy informací: informace vytvořené či odeslané žalovaným (odst. 1 písm. a/ a c/ a odst. 2 písm. a/ a částečně písm. c/

žádosti) a informace vytvořené Komisí (odst. 1 písm. b/ a odst. 2 písm. b/). Oba okruhy informací byly také v dispozici Komise.

15. Žalovaný poskytl žalobcem požadované informace pouze částečně, a to v rozsahu připomínek k návrhu zákona (odst. 1 písm. c/ žádosti) spolu se sdělením okruhu účastníků řízení o oznámené podpoře (částečně odst. 2 písm. c/ žádosti). Ve zbytku žalovaný prvostupňovým rozhodnutím žádost podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl, neboť ve smyslu § 2 odst. 3 téhož zákona šlo o informace, jejichž poskytování komplexně upravuje jiný právní předpis. Tímto jiným právním předpisem mělo být podle žalovaného nařízení 1049/2001, které se v souladu se zásadou loajální spolupráce ve smyslu recitálu 15 nařízení 1049/2001 podle žalovaného vztahovalo také na poskytování informací orgány členských států. Podle žalovaného na žádost o informace dopadala výjimka ve smyslu čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení 1049/2001, neboť na dokumenty, se kterými Komise nakládala v průběhu řízení o oznámení o státní podpoře, se vztahovala výjimka pro odepření přístupu k informacím. Zároveň podle žalovaného nebyla prokázána existence převažujícího veřejného zájmu, který by odůvodňoval poskytnutí informací. Předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí opřel své závěry o aplikaci výjimky z povinnosti poskytnout informace podle čl. 4 odst. 2 odrážky první a odrážky třetí a čl. 4 odst. 3 nařízení 1049/2001. Ve vztahu k odmítnutí žádosti v části odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) vycházel žalovaný a jeho předseda z vyjádření Komise ze dne 16.12.2020 podle čl. 5 nařízení 1049/2001. Podle předsedy žalovaného se nařízení 1049/2001 vztahuje nejen na informace, které má v držení orgán Evropské unie, nýbrž v souladu se zásadou loajální spolupráce se týká také informací, která takový orgán vytvořil, byť je má k dispozici také členský stát. Podle předsedy žalovaného se kromě toho nařízení 1049/2001 vztahuje také na informace, kterými disponují orgány Evropské unie, ačkoli nebyly původci těchto informací a ačkoli byla žádost podána přímo původci těchto informací (orgánu členského státu – žalovanému). Podle předsedy žalovaného tak nebylo možné žalobci poskytnout požadované informace ani podle odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. a) a částečně písm. c) žádosti, které žalovaný odeslal Komisi, neboť na tyto informace se vztahovala výjimka podle čl. 4 odst. 2 a odst. 3 nařízení 1049/2001, a žalobce se tak měl podle tohoto nařízení obrátit přímo na Komisi. Ve vztahu k poskytnutí informací, jejichž původcem byla Komise, si žalovaný vyžádal její stanovisko.
16. Bez ohledu na „autorství“ informací tak žalovaný pro oba okruhy informací podle původců aplikoval nařízení 1049/2001.
17. Zdejší soud vychází z toho, že otevřenost orgánů Evropské unie je zakotvena již v primárním právu Evropské unie. S cílem podpořit řádnou správu věcí veřejných a zajistit účast občanské společnosti na ní mají orgány, instituce a jiné subjekty povinnost jednat co nejotevřeněji (čl. 15 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie). Každý občan členského státu Evropské unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie bez ohledu na použitý nosič, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky dále stanovené. 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 uvedených orgánů, institucí nebo jiných subjektů zajišťuje transparentnost své činnosti a stanoví ve svém jednacím řádu zvláštní ustanovení o přístupu ke svým dokumentům. Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Evropská investiční banka podléhají informační povinnosti, pokud vykonávají své správní funkce. Evropský parlament a Rada zajistí zveřejnění dokumentů týkajících se legislativních postupů za podmínek stanovených nařízením. Právním předpisem (nařízením), který upravuje obecné zásady a omezení práva na přístup k informacím ve smyslu čl. 15 Smlouvy o fungování Evropské unie, je nařízení 1049/2001. Nařízení jako jedna z forem unijních právních předpisů jsou závazná v celém rozsahu a přímo použitelná ve všech členských státech (čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie).

V případě kolize nařízení a vnitrostátního právního předpisu má aplikační přednost nařízení Evropské unie ve smyslu čl. 10 Ústavy a čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie.

18. Podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se zákon nevztahuje na poskytování informací o údajích vedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Podle čl. 1 nařízení 1049/2001 je účelem nařízení vymezit zásady, podmínky a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu pro výkon práva na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise uvedeného v článku 255 Smlouvy o ES (nyní čl. 15 Smlouvy o fungování Evropské unie) tak, aby se zajistil co nejširší přístup k dokumentům (písm. a/), vytvořit pravidla zajišťující co nejnadhodnější výkon tohoto práva (písm. b/) a podporovat řádnou správní praxi při přístupu k dokumentům (písm. c/).
19. Podle zdejšího soudu tak především není pochyb o tom, že nařízení 1049/2001 se vztahuje zejména na orgány Evropské unie. Podle čl. 5 nařízení 1049/2001 platí, že obdrží-li členský stát žádost o dokument v jeho držení, který pochází od Evropského parlamentu, Rady nebo Komise, konzultuje členský stát s příslušným orgánem Evropské unie, aby přijal rozhodnutí, které neohrozí dosažení cílů tohoto nařízení, není-li zřejmé, zda dokument má nebo nemá být zveřejněn. Namísto takového postupu může členský stát místo toho orgánu Evropské unie žádost postoupit (čl. 5 nařízení 1049/2001).
20. Byť tedy nařízení 1049/2001 primárně upravuje poskytování informací (nařízení 1049/2001 užívá termín „dokument“) orgány Evropské unie, podle čl. 5 upravuje také postup členských států (jejich orgánů) v případech, kdy členský stát (jeho orgán) obdrží žádost o poskytnutí dokumentu v jejich držení, ačkoli ten pochází od orgánu Evropské unie (tu Komise).
21. Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 25.11.2020, č.j. ÚOHS-37739/2020/310/MCe, sp.zn. ÚOHS-R0133/2020/IN, původní prvostupňové rozhodnutí žalovaného ze dne 15.6.2020, č.j. ÚOHS-17676/2020/130/JDa, sp. zn. ÚOHS-V0080/2020/IN, kterým žalovaný částečně odmítl žádost žalobce o informace, zrušil. Předseda žalovaného dospěl k závěru, že je třeba postupovat podle čl. 5 nařízení 1049/2001 a žádost o informace konzultovat s orgány Evropské unie či jim žádost postoupit. Z e-mailu ze dne 16.12.2020, jehož text prochází správním spisem, vyplývá, že na žádost žalovaného Komise sdělila, že žádost o informace v částech týkající se informací poskytnutých žalovanému Komisi by měla být v souladu se čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení 1049/2001 odmítnuta. Ze sdělení Komise dále plyne, že se žalobce obrátil na Komisi se žádostí o poskytnutí informací souvisejících s veřejnou podporou v říjnu roku 2020 a tato žádost byla odmítnuta a bylo možné očekávat, že Komise nevyhoví ani potvrzující žádosti (opravnému prostředku sui generis) ve smyslu čl. 7 odst. 2 nařízení 1049/2001. Podle Komise v průběhu řízení o veřejné podpoře dochází ke sdělení důvěrných informací, protože tyto informace nelze z důvodu efektivního vyšetřování a z důvodu ochrany důvěrných údajů zúčastněných subjektů zpřístupnit.
22. Podle čl. 4 odst. 2 nařízení 1049/2001 neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odeprou orgány Evropské unie přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví (odrážka první), soudního řízení a právního poradenství (odrážka druhá) a cílů inspekce, vyšetřování a auditu (odrážka třetí). Podle odst. 3 tamtéž přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění. Přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, se odepře i po přijetí rozhodnutí, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

23. Byť je zřejmé, že unijní i tuzemská právní úprava (kupříkladu čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod) garantuje široký přístup k informacím, existuje také množina výjimek, na základě kterých lze přístup k informacím omezit, a to z důvodu existence veřejného nebo soukromého zájmu (srov. například bod 51. rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 29.6.2010 ve věci C-139/07). Pro odmítnutí přístupu k požadovaným informacím musí povinný subjekt poskytnout vysvětlení, jak konkrétně a skutečně může přístup k požadované informaci poškodit zájem chráněný výjimkou, byť lze vycházet z obecných domněnek dopadajících na danou kategorii informací (srov. body 53. a 54. téhož rozsudku). Soudní dvůr Evropské unie ve vztahu k poskytování veřejné podpory dospěl mimo jiné k závěru, že vyjma členského státu nemají zúčastněné strany v řízení o kontrole státních podpor právo nahlížet do dokumentů obsažených ve správním spisu Komise ve smyslu čl. 4 odst. 2 odrážky třetí nařízení 1049/2001 (srov. bod 58. téhož rozsudku). Je tak třeba vycházet z domněnky, že zpřístupnění dokumentů ve správním spisu Komise ohrožuje ochranu cílů vyšetřování; žadatel však může prokázat, že na požadovanou informaci se tato domněnka nevztahuje anebo je dána existence převažujícího veřejného zájmu na poskytnutí požadované informace (srov. bod 61. a 62. téhož rozsudku). Zdejší soud tak vychází z toho, že ve věcech řízení o kontrole státních (veřejných) podpor zásadně nelze uplatnit právo nahlížet do dokumentů v administrativním (správním) spisu orgánu Evropské unie, neboť by tím mohl být zpochybněn režim jejich kontroly (srov. například i bod 58. rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 14.11.2013 ve spojené věci C-514/11 a C-605/11). Přístup k dokumentům ve spisu Komise je přitom vykládán restriktivně (srov. například bod 86. rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 27.2.2014 ve věci C-365/12). Je současně přípustné, aby bylo zohledněno více důvodů pro odepření přístupu k požadovaným informacím (srov. například bod 55. rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 28.6.2012 ve věci C-477/10 nebo bod 113. rozsudku téhož soudu ze dne 28.6.2012 ve věci C-404/10). Mohou tak nastat situace, kdy výjimka směřující k ochraně citlivých údajů (obchodních zájmů) ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení 1049/2001 podle první odrážky bude uplatněna spolu s výjimkou týkající se ochrany cílů vyšetřování podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení 1049/2001 (srov. bod 56. rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 28.6.2012 ve věci C-477/10).
24. Z obou naposledy shora uvedených rozsudků Soudního dvora Evropské unie tedy jasně plyne, že ochrana informací vedených ve spisu Komise je legitimním důvodem pro odmítnutí poskytnutí informace ve smyslu čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážky nařízení 1049/2001, a to nejen ve vztahu k informacím, jejichž původcem byla Komise. Nařízení 1049/2001 tak dopadá na všechny informace, kterými Komise disponuje, je-li žádost adresována orgánu Evropské unie, a to bez ohledu na otázku autorství těchto informací a bez ohledu na to, zda informace vytvořené jiným subjektem byly poskytnuty Komisi dobrovolně (srov. také například bod 97. rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 27.2.2014 ve věci C-365/12). Vzhledem k možnosti obnovení vyšetřování po získání nových podkladů není pro aplikaci výjimky dle čl. 4 odst. 2 odrážky třetí nařízení 1049/2001 podstatné, zda již došlo k ukončení řízení, které poskytnutí podpory předcházelo (srov. mutatis mutandis bod 99. rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 27.2.2014 ve věci C-365/12). Také ve vztahu k aplikaci čl. 4 odst. 2 odrážky první nařízení 1049/2001 platí, že není podstatné, zda již došlo k ukončení řízení souvisejícího s poskytnutím podpory (srov. i bod 124. rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 28.6.2012 ve věci C-404/10). Obdobně bude tento závěr platit také pro výjimku dle čl. 4. odst. 3 nařízení 1049/2001.
25. Jestliže žalovaný ve vztahu k žádosti žalobce o informace v části odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b), tedy ve vztahu k informacím, jejichž původcem byla Komise, postupoval podle čl. 5 nařízení 1049/2001, a konzultoval s Komisí v tom směru, zda má být informace poskytnuta žalobci, byl jeho postup v souladu s nařízením 1049/2001. Komise ve sdělení ze dne 16.12.2020 sdělila důvody, byť vycházející z obecných domněnek, pro odepření požadovaných informací v rozsahu odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) žádosti, a žalovaný se tak nedopustil žádné chyby, jestliže

žalobci informace, jejichž původcem byla Komise, s odkazem na výjimky dle čl. 4 odst. 2 a odst. 3 ve spojení s čl. 5 nařízení 1049/2001 neposkytl; je tomu tak i proto, že mimo jiné ve vztahu k dokumentům (informacím) ze správního spisu týkajícího se řízení o kontrole státních podpor dospěl již v minulosti Soudní dvůr Evropské unie k závěru, že u této kategorie informací existuje obecná domněnka jejich důvěrnosti (srov. bod 81. rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 4.9.2018 ve věci C-57/16).

26. Z rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie je rovněž patrné, že pro účely aplikace výjimky dle čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážky lze k možné žádosti směřující k více informacím přistoupit jako k celku (srov. například bod 48. rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 14.11.2013 ve spojení věcí C-514/11 a C-605/11 nebo bod 68. rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 27.2.2014 ve věci C-365/12). Povinný subjekt, aniž by konkrétně a individuálně zkoumal obsah každého dokumentu, může předpokládat, že poskytnutím informací ze spisu dojde k porušení ochrany obchodních zájmů zúčastněných podniků či ochrany cílů vyšetřování (podrobně v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 27.2.2014 ve věci C-365/12). Žalovaný se tak nedopustil žádné chyby ani tím, že ve vztahu k žádosti o informace podle odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) neprovedl konkrétní a individuální přezkum jednotlivých dokumentů ve smyslu § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím.
27. Podle zdejšího soudu tedy postup žalovaného, který odmítl poskytnout informace v rozsahu odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) žádosti o informace, tedy těch informací, jejichž původcem byla Komise, po konzultaci ve smyslu čl. 5 nařízení 1049/2001, obstojí.
28. Zdejší soud se tedy zabýval navazující otázkou, zda byla namíste aplikace výjimky podle čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení 1049/2001 také ve vztahu k těm informacím, jejichž původcem byl žalovaný a jež poskytl (odeslal) Komisi.
29. Podle čl. 2 odst. 3 nařízení 1049/2001 se toto nařízení vztahuje na všechny dokumenty, které má orgán Evropské unie v držení, to znamená na dokumenty, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti Evropské unie. Z tohoto ustanovení by při použití jednoduchého jazykového výkladu bylo možno dovodit, že nařízení 1049/2001 dopadá pouze na informace (dokumenty) v držení orgánu Evropské unie. Vzhledem k existenci institutu konzultací ve smyslu čl. 5 však nařízení 1049/2001 nepochybně reguluje, byť pouze v omezeném rozsahu ve smyslu recitálu 15 preambule, také postup orgánů členských států. To odpovídá také široce pojaté legální definici „dokumentu“ (informace) podle čl. 3 písm. a) nařízení 1049/2001, podle kterého se „dokumentem“ rozumí obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka) o záležitosti, která se týká politik, činností a rozhodnutí, jež spadají do působnosti orgánu.
30. Zdejší soud v minulosti v rozsudku č.j. 29 A 142/2019- 68 ze dne 17.7.2020 dospěl k závěru, že zásada loajální spolupráce „...se vztahuje zejména na informace, které vytvořily orgány EU a jež jsou v držení členských států. Naopak s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality (čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii), které se vztahují na veškerá jednání Evropské unie, není zřejmé, proč by se Nařízení mělo vztahovat i na informace vytvořené členským státem v jeho držení...“. Z uvedeného rozsudku dále vyplývá, že u informací vytvořených tuzemským povinným subjektem, byť by následně byly poskytnuty orgánu Evropské unie (tedy i Komisi), má takový povinný subjekt při obdržení žádosti o informace postupovat podle tuzemské právní orgány a nikoli podle nařízení 1049/2001.
31. Městský soud v Praze v rozsudku č.j. 3 A 79/2015-45 ze dne 27.2.2017 také dospěl k závěru, že nařízení 1049/2001 upravuje výlučně postup tam vymezených orgánů Evropské unie, a nelze jej tak aplikovat na postup tuzemských povinných subjektů s výjimkou postupu podle čl. 5 nařízení 1049/2001 ve vztahu k informacím, které vytvořily orgány Evropské unie.
32. Shodně pak v rozsudku č.j. 5 A 205/2018-47 ze dne 7.12.2020 Městský soud v Praze uvedl, že „...nařízení žádným způsobem neupravuje přístup k informacím v držení členského státu, jejichž tvůrcem je

samotný členský stát. V případě, na který nařízení nedopadá, se tak nutně musí uplatnit národní legislativa poskytovaná informací...“.

33. Naopak v rozsudku č.j. 3 A 193/2019-60 ze dne 23.7.2021 aplikoval Městský soud v Praze na žádost o informace adresovanou tuzemskému povinnému subjektu (Českému telekomunikačnímu úřadu) právě nařízení 1049/2001.
34. V soudní praxi tedy lze na aplikovatelnost nařízení 1049/2001 ve vztahu k žádosti o informaci adresované tuzemskému orgánu, který je zároveň původcem takové informace, identifikovat dva rozdílné náhledy (byť dává zdejší soud za pravdu žalobci, že se Městský soud v Praze v rozsudku v rozsudku č.j. 3 A 193/2019-60 ze dne 23.7.2021 výslovně nezabýval vztahem mezi nařízením 1049/2001 a zákonem o svobodném přístupu k informacím). Zdejšímu soudu (senátu, který nyní ve věci rozhoduje) je přitom vlastní druhý z obou shora uvedených náhledů.
35. Městský soud v Praze v již zmíněném rozsudku č.j. 3 A 79/2015-45 ze dne 27.2.2017 na podporu prvního z obou shora uvedených náhledů uvedl, že nelze připustit podle něj nepřijatelný závěr, aby informace vytvořené členským státem podléhaly národní legislativě nebo naopak nařízení 1049/2001 pouze podle toho, zda byly tyto informace již příslušnému orgánu Evropské unie odeslány či nikoliv. Přijetí této argumentace by však podle zdejšího soudu znamenalo, že „dělicí linie“ pro aplikaci nařízení či zákona o svobodném přístupu k informacím (resp. možnost použití „přísnějšího“ režimu podle nařízení) by byla založena „pouze“ na tom, zda žadatel požádá o poskytnutí informace u tuzemského povinného subjektu či orgánu Evropské unie; obě cesty může žadatel využít a využití jedné z nich by mělo vést k jinému výsledku. To zdejší soud pokládá za nesprávné (nežádoucí). Výjimky pro poskytování informací podle nařízení 1049/2001 jsou jistě legitimní a při připuštění možnosti „obcházení“ výjimek z povinnosti poskytovat tyto chráněné (citlivé) informace v důsledku aplikace „pouze“ tuzemské právní úpravy by tento výklad materiálně vedl až k popření primátu aplikace nařízení Evropské unie jako přímo použitelného právního předpisu. Podle zdejšího soudu je naopak dobře akceptovatelné, aby poskytnutí informací bylo vázáno k určitému „dělicímu momentu“. Kupříkladu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví zánik výjimky pro omezení poskytnutí informace, která vznikla při přípravě „rozhodnutí“ povinného subjektu, pouze do doby vydání takového „rozhodnutí“. Podle zdejšího soudu je tak současně akceptovatelné, aby oním „dělicím momentem“ v nyní posuzované věci byl okamžik, kdy orgán členského státu (tu České republiky) odešle jím vytvořené informace orgánu Evropské unie (tu Komisi). Od tohoto okamžiku se informace stávají součástí spisu Komise a při podání žádosti o poskytnutí informace (dokumentu) přímo Komisi by se na posouzení žádosti nepochybně vztahovalo nařízení 1049/2001. Pak by nepochybně bylo v rozporu se zásadou primátu sekundárního práva Evropské unie, aby bylo možno aplikaci nařízení 1049/2001 obejít tím, že informace, na které dopadá výjimka pro jejich poskytnutí podle nařízení 1049/2001, by bylo možno získat prostřednictvím žádosti u orgánu členského státu. Podle zdejšího soudu by pak bylo rovněž absurdní, aby správnost odmítnutí poskytnutí totožných informací mohl současně věcně posuzovat soud členského státu i Soudní dvůr Evropské unie podle odlišných právních úprav (a zřejmě i s odlišným výsledkem), není-li pochyb o tom, že jde o informace, které jsou mimo jiné součástí spisu Komise, na které dopadají výjimky dle nařízení 1049/2001, a jde přitom stále o tytéž informace (jejich povaha ani samotný obsah se již postupem času nemění). Nadto v rámci vytváření komplexních materiálů (kupříkladu studií), na kterých se ve výsledku „stejnou měrou“ podílejí orgány členského státu a Komise (či jiný orgán Evropské unie), může hypoteticky nastat situace, kdy původce informace (dokumentu) už nebude schopen s rozumnou jistotou určit, odkud informace původně materiálně pocházela, neboť podkladové materiály, jež se do požadované informace (dokumentu) promítly, budou pocházet od více orgánů. Klíčovým kritériem pro aplikaci nařízení 1049/2001 tak podle zdejšího soudu není otázka původce informace; rozhodující okolností pro aplikaci nařízení 1049/2001 je, zda je požadovaná informace v dispozici orgánu Evropské unie.

36. Rozsudky Městského soudu v Praze č.j. 5 A 205/2018-47 ze dne 7.12.2020 a zdejšího soudu č.j. 29 A 142/2019- 68 ze dne 17.7.2020 pak na podporu prvního z obou shora uvedených náhledů vycházejí rovněž z izolované aplikovatelnosti unijního a vnitrostátního práva na řešení těžké otázky bez ohledu na to, že (zda) se příslušné informace poskytnuté Komisi staly součástí Komisi vedeného administrativního spisu; takovou izolovanou aplikovatelnost při vědomí skutečnosti, že jde „stále o tytéž informace“, lze – podle senátu, který nyní ve věci rozhoduje – z právě uvedených důvodů přijmout jen stěží.
37. Zdejší soud je tedy ve vztahu k nyní posuzované věci toho názoru, že jestliže se informace, které žalovaný poskytl Komisi, staly součástí Komisi vedeného administrativního spisu, a v souladu se shora uvedenými závěry Soudního dvora tak na ně dopadala domněnka důvěrnosti ve smyslu výjimek dle čl. 4 odst. 2 a odst. 3 nařízení 1049/2001, bylo třeba aplikovat toto nařízení, které obsahuje komplexní úpravu poskytování informací ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Na žádost o informace tohoto typu se nařízení 1049/2001 použije bez ohledu na skutečnost, že byla adresována tuzemskému povinnému subjektu, stejně jako by se nařízení 1049/2001 použilo na žádost o informace tohoto typu v situaci, kdy by byla adresována unijním orgánům. To nakonec odpovídá závěrům vysloveným v rozsudku Městského soudu v Praze č.j. 3 A 193/2019-60 ze dne 23.7.2021.
38. Zdejší soud vnímá rozdílný přístup tuzemských soudů a Soudního dvora Evropské unie k poskytování informací; ten je však dán již odlišnou mírou „vstřícnosti“ obou rozhodných právních úprav. Zatímco tuzemské soudy aplikují ve vztahu k žadatelům obecně spíše vstřícný výklad zákona o svobodném přístupu k informacím (to platí ve vztahu k tomuto zákonu obecně), Soudní dvůr Evropské unie vykládá výjimky z informační povinnosti dle čl. 4 odst. 2 a odst. 3 nařízení 1049/2001 široce. Tu je pro překlenutí tvrdosti výkladu Soudního dvora Evropské unie namístež užít institutu veřejného zájmu na zpřístupnění požadovaných informací. Je pravdou, že žalovaný ve stanovisku k návrhu zákona, které prochází správním spisem, upozorňoval, že hodnota vnitřní míry návratnosti byla návrhem zvýšena pouze pro některé kategorie výrobců, a mohlo tak dojít k neodůvodněné diskriminaci některých kategorií výrobců elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Obdobně v souvislosti s potenciálně diskriminační aplikací různých forem a režimů podpory žalovaný požadoval doplnění analýzy rizika možné diskriminace v oblasti hospodářské soutěže. Nelze tedy sice vyloučit správnost argumentu žalobce, že chybné hodnoty či východiska, které žalovaný vtělil do materiálů, které mimo jiné následně předal Komisi, mohly vést k nesprávnému nastavení parametrů v návrhu zákona, avšak vychází-li zdejší soud ze shora rekapitulované rozhodovací praxe Soudního dvora Evropské unie, který vyžaduje, aby pro poskytnutí informací (dokumentů) z důvodu existence veřejného zájmu byl tento veřejný zájem dostatečně konkrétně osvědčen, pak v nyní posuzované věci takové osvědčení nenalézá. Obecné konstatování, že chyby v podkladových materiálech pro zpracování novelizace právního předpisu mohou vést k nechtěným (nezákonným) důsledkům, může být známkou řady novelizací a k osvědčení existence převažujícího veřejného zájmu na poskytnutí informací takové obecné tvrzení (kdykoli použitelné) nepostačuje.
39. Podle zdejšího soudu tak vskutku bylo namístež ve shora uvedeném rozsahu žádost žalobce odmítnout podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť nařízení 1049/2001 obsahuje komplexní úpravu poskytování informací a žalobce neprokázal existenci veřejného zájmu na poskytnutí informací. Nosné závěry napadeného rozhodnutí tudíž obstojí.
40. Žalovaný tedy podle zdejšího soudu aplikoval správný právní předpis, v jeho mezích správnou právní normu, přitom pochybení, jež by mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nedopustil ani při její aplikaci na zjištěný skutkový stav. Zdejší soud tak neshledal žalobní argumentaci důvodnou a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil ani žádnou vadu, jež by atakovala zákonnost napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Proto zdejší soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

V. Náklady řízení

41. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Úspěšný byl žalovaný, tomu však podle obsahu soudního spisu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto bylo rozhodnuto, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

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). Případně-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.

Brno 8. července 2022

David Raus v.r.
předseda senátu