

## Příklad 1

Systém ASPI - stav k 14.10.2018 do částky 113/2018 Sb. a 27/2018 Sb.m.s. - RA1281  
JUD284439CZ - JUD284439CZ - 6 As 136/2014 - 41-Právo na informace: existence požadovaných informací; význam existence povinnosti disponovat určitými informacemi - poslední stav textu

### **Právo na informace: existence požadovaných informací; význam existence povinnosti disponovat určitými informacemi**

k [§ 7 až § 11 zákona č. 106/1999 Sb.](#), o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. [101/2000 Sb.](#), č. [159/2000 Sb.](#), č. [413/2005 Sb.](#), č. [61/2006 Sb.](#), č. [32/2008 Sb.](#), č. [254/2008 Sb.](#), č. [274/2008 Sb.](#), č. [123/2010 Sb.](#) a č. [375/2011 Sb.](#)xxx)

k zákonu č. [499/2004 Sb.](#), o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění do 31. 12. 2013

ke správnímu řádu (č. [500/2004 Sb.](#)) ve znění účinném do 31. 12. 2013

**I. Pokud při vyřizování žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. [106/1999 Sb.](#), o svobodném přístupu k informacím, povinný subjekt zjistí, že požadované informace má (i když je ze zákona shromažďovat nemusí), je povinen je žadateli poskytnout, nejedná-li se o výluky podle [§ 7 až § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím](#).**

**II. Skutečnost, zda měl povinný subjekt zákonem stanovenou povinnost danými údaji disponovat (například podle zákona č. [499/2004 Sb.](#), o archivnictví a spisové službě, nebo podle [správního řádu z roku 2004](#)), je relevantní, zjistí-li povinný subjekt, že požadované informace již nemá, jelikož byly vymazány nebo odstraněny. V takovém případě musí informace, kterými byl povinen disponovat, opět vytvořit.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2015, čj. 6 As 136/2014-41)*

**Prejudikatura:** č. [134/2004 Sb.](#) NSS; *nález Ústavního soudu č. 223/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 517/10).*

**Věc:** Akciová společnost O2 Czech Republic proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 19. 6. 2012 (dále jen „rozhodnutí I. stupně“) žalovaný částečně odmítl žádost žalobkyně o poskytnutí informací vztahujících se ke správnímu řízení vedenému proti žalobkyni ve věci možného zneužití dominantního postavení. Rozklad podaný proti tomuto rozhodnutí předseda žalovaného zamítl rozhodnutím ze dne 13. 9. 2012.

Toto rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně, který svým rozsudkem ze dne 30. 5. 2014, čj. 62 Af 103/2012-133, rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil. Krajský soud dospěl k závěru, že je nesporné, že žalovaný je povinným subjektem ve smyslu [zákona o svobodném přístupu k informacím](#), že přenesl část své činnosti jako orgánu státní správy v souvislosti s šetřením činnosti žalobkyně ve věci možného zneužití dominantního postavení na soukromý subjekt – společnost s ručením omezeným CRS Economics, a že je tedy nepochybné, že žalovaný za součinnosti společnosti CRS Economics zjišťoval a shromažďoval informace, které se žalobkyně přímo týkaly. Zároveň krajský soud uvedl, že v projednávané věci není oprávněn posuzovat otázku, o jaké informace se jedná, a tedy nakolik mají být součástí správního spisu, který je veden ve správním řízení vedeném se žalobkyní. Tato otázka může být řešena až v případném meritorním přezkumu správního rozhodnutí ve věci samé, v němž může být posouzeno, zda nosné skutkové důvody správního rozhodnutí mají oporu v podkladech, které musí být součástí správního spisu.

Pokud však žalovaný coby povinný subjekt shromažďuje za součinnosti s jiným subjektem informace o žalobkyni, musí mít podle krajského soudu žalobkyně oprávnění požadovat veškeré informace materializované v souvislosti s takovým shromažďováním a žalovaný musí mít povinnost mu takové informace poskytnout, a to bez ohledu na to, zda jde o informace tvořící podklad rozhodnutí v rámci řízení, které s účastníkem vede. Žádost žalobkyně o informace, jak a proč o ní žalovaný se společností CRS Economics komunikuje, byla tedy podle krajského soudu legitimní. Pokud by totiž žalovaný jako povinný subjekt podle [zákona o svobodném přístupu k informacím](#) o žalobkyni navenek komunikoval, poskytoval o ní informace a žalobkyně by zároveň neměla k dispozici nástroj, prostřednictvím kterého by mohla seznat přesný rozsah a obsah takovéto komunikace, vedlo by to k popření jejího ústavně garantovaného práva na informační sebeurčení. Nástrojem pro získání takové komunikace je, vedle oprávnění nahlížet do správního spisu, právě [zákon o svobodném přístupu k informacím](#). Argumentace žalovaného, která se věnuje tomu, zda se v případě požadovaných informací jednalo o informace podpůrného charakteru, které posléze nebyly využity, nevyústily v autorizovaný výstup, a proto nebyly evidovány, přitom podle krajského soudu smysl práva na informace popírá. Právo na informační sebeurčení totiž nemůže být vyčerpáno tím, že má žalobkyně jako účastník správního řízení právo nahlížet do správního spisu, a to tím spíše, že z procesního postoje žalovaného je zcela jasné patrné, že veškerá požadovaná komunikace součástí správního spisu není. Skutečnost, že část požadovaných informací není, ať už z jakéhokoli důvodu, žalovaným považována za podklad správního rozhodnutí, a tudíž není součástí správního spisu, nelze ztotožnit se žádným z důvodů pro odmítnutí jejich poskytnutí ve smyslu [zákona o svobodném přístupu k informacím](#). Taková interpretace citovaného zákona ve svém důsledku nepřijatelně redukuje právo na informace toliko na právo na nahlížení do spisu ve smyslu [správního řádu](#), je vůči oprávněnému subjektu zcela restriktivní a popírá smysl a podstatu práva na informace ve smyslu [čl. 17 Listiny základních práv a svobod](#) (dále jen „Listina“).

Podle krajského soudu z rozhodnutí žalovaného nelyne, že by nosným důvodem pro odmítnutí poskytnutí požadované informace byla skutečnost, že požadované informace neexistují, protože byly například vymazány či skartovány. Důvodem byla skutečnost, že se převážně jednalo o informace podpůrného charakteru, které posléze nebyly využity, nevyústily v autorizovaný výstup, a proto nebyly evidovány a zařazeny do správního spisu. Tato skutečnost je však podle krajského soudu irelevantní, jelikož kritériem pro poskytnutí informací musí být to, zda takové informace existují, či nikoli. Pokud existují, pak je nutno takové informace pokládat za výstup určité etapy činnosti povinného subjektu, bez ohledu na to, jak s nimi naložil pro účely jím vedeného správního řízení, a žalobkyně coby oprávněný subjekt má na jejich poskytnutí právo. Aplikace [§ 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím](#), o které opřel žalovaný své rozhodnutí, přichází podle krajského soudu v úvahu pouze v případech, kdy požadované informace k dispozici nebyly, nejsou a povinný subjekt ani neměl a nemá povinnost jimi disponovat. Veškerá, nadto nepřehledná, argumentace žalovaného o tom, že se jednalo o podpůrné, nevyužité a neautorizované informace, se s důvody podle [§ 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím](#) míjí.

Pokud předseda žalovaného ve svém rozhodnutí argumentoval ohledně charakteru požadovaných informací, že takové informace „už neexistují, byly-li vůbec vytvořeny“, byla taková argumentace podle krajského soudu nepřezkoumatelná, jelikož to, zda tyto informace existovaly, či nikoli, bylo žalovaným zamlžováno. Nevyjadřuje-li se předseda žalovaného ve svém rozhodnutí jasně, zda se jednalo o informace existující, či nikoli, pak z jeho argumentace nebylo možné ani při nejvyšší míře pečlivosti seznat, zda shledal správním závěr obsažený v rozhodnutí I. stupně o odmítnutí poskytnout informace z toho důvodu, že mají „pomocný charakter“ (pak by ovšem skutečnost, zda byly informace později vymazány či skartovány, byla pro posouzení důvodnosti odvolání zcela irelevantní), anebo zda se naopak předseda žalovaného neztotožnil s nosnými důvody rozhodnutí I. stupně, nicméně vlastním šetřením zjistil, že informace byly v mezidobí skartovány, či vymazány. K tomu krajský soud uvedl, že závěr o tom, že byly požadované informace, resp. jejich nosiče, zničeny, skartovány či vymazány, se neopírá o žádné skutkové důvody, které by vyplývaly z podkladu rozhodnutí. Krajský soud tedy uzavřel, že skutkově nepodložená a rozporná argumentace žalovaného bránila věcnému přezkumu zákoností žalobou napadeného rozhodnutí. Krajský soud proto rozhodnutí předsedy žalovaného pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný („stěžovatel“) podal proti rozhodnutí kasační stížnost, v níž uvedl, že z logiky věci vyplývá, že pokud požadovaná informace neexistuje (správní orgán jí nedisponuje), pak jí není možné poskytnout, což je faktickým důvodem pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací. I když existují situace, ve které je stěžovatel povinen informací vytvořit, pokud jí nedisponuje, jedná se toliko o případy, kdy má povinnost předmětnou informací disponovat. Stěžovatel má takovou povinnost například ve vztahu k jím vedeným správním spisům, přičemž správní spisy tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Informace, jejichž poskytnutí se žalobkyně domáhala, se týkaly řízení, které je s ní vedeno. Ve vztahu k tomuto řízení byl stěžovatel povinen zachovávat jen ty dokumenty, jež byly nebo měly být součástí správního spisu. K dalším dokumentům (například neformální elektronické komunikaci mezi ním a třetí osobou) se taková povinnost nevztahuje a stěžovatel má volnost tyto informace skartovat či vymazat, přičemž v případě jejich zničení je není povinen znovu vytvářet.

V odpovědi na jednotlivé body žádosti žalobkyně stěžovatel buď informaci poskytl, nebo její poskytnutí odmítl s odkazem na to, že tato informace již byla účastníku řízení zpřístupněna nebo proto, že taková informace nikdy nevznikla, nebo proto, že jí nedisponuje (ač jí možná disponuje třetí osoba) nebo protože takové informace nemá k dispozici a současně nemá ani povinnost takovou informací disponovat. V rozhodnutí předsedy stěžovatele pak bylo na více místech zřetelně řečeno, že tam, kde rozhodnutí I. stupně zdůrazňuje, že stěžovatel neměl povinnost danou informací vést ve spisové službě, je tím třeba rozumět, že požadované informace neměl a ani nemá k dispozici a že takové informace příslušný pracovník odstranil, případně že k jejich vzniku vůbec nedošlo. To, které informace v působnosti stěžovatele nikdy nevznikly, je přitom zřejmé z odůvodnění odmítnutí jednotlivých bodů žádosti v rozhodnutí I. stupně, proto to nebylo třeba v rozhodnutí předsedy dále rozvádět. Uvedené rozhodnutí tak nemůže být nepřezkoumatelné, protože to, které konkrétní informace stěžovatel nikdy neměl k dispozici, vyplývá z dílčích odůvodnění rozhodnutí I. stupně. Stěžovatel totiž poukázal na to, že obě rozhodnutí je třeba z pohledu přezkumu ve správním soudnictví vnímat jako jeden celek a jednotlivé argumenty vykládat ve vzájemných souvislostech.

Stěžovatel dále krajskému soudu vytkl, že zrušující výrok rozsudku opřel o údajnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí předsedy stěžovatele, a to na základě citace „informace už neexistují, byly-li vůbec vytvořeny“, která se však ve zrušeném rozhodnutí nevyskytuje, a nevyskytuje se v něm ani jiné tvrzení, které by mělo stejný smysl. Naopak je podle stěžovatele z celého rozhodnutí zcela zřejmé, že informace, jejichž poskytnutí odmítl, neexistují, přičemž některé z nich ani nikdy nevznikly. V obou správních rozhodnutích neexistuje jediné místo, kde by stěžovatel tvrdil, že některou z informací k dispozici má, a přesto jí nevydává, například pro její podpůrný charakter. Pouze takové tvrzení by přitom podle stěžovatele mohlo svědčit ve prospěch údajné nepřezkoumatelnosti tak, jak jí zdůvodnil krajský soud.

Krajský soud ve svém rozsudku uvedl, že v rozhodnutí předsedy stěžovatele nenalezl žádné skutkové důvody, o které by se možná neexistence požadovaných informací opírala. V této souvislosti stěžovatel ve své kasační stížnosti namítl, že žádné skutkové důvody fakticky uvést nemohl, protože takové informace již neexistují, a takovou negativní skutečnost není v jeho silách prokázat. Stěžovatel tak může pouze konstatovat, že dané informace neexistují, což v napadeném rozhodnutí učinil. Krajský soud tak *de facto* po stěžovateli požaduje, aby doložil, že žalobkyně označené informace skutečně neexistují, což je však u informací, které byly fyzicky skartovány či smazány, nemožné. Podle stěžovatele má naopak povinnost prokázat pozitivní skutečnost, že žalobkyně požadované informace existují, krajský soud (resp. žalobkyně) to však ve svém rozsudku nečiní.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti namíтал, že rozsudek krajského soudu nijak nespécifikuje, k jaké části rozhodnutí stěžovatele se vztahuje, přestože odůvodnění jednotlivých dílčích odmítnutí poskytnutí informací v rozhodnutí I. stupně se značně liší, díky čemuž stěžovateli není z napadeného rozsudku zřejmé, zda krajský soud shledal některé jeho dílčí důvody odmítnutí oprávněnými, a pokud ano, které. Již z toho podle stěžovatele plyne nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, jelikož takové soudní rozhodnutí neumožňuje správnímu orgánu určit, v jakém rozsahu je vázán právním názorem správního soudu o nutnosti doplnění skutkového stavu či v jakém rozsahu shledal správní soud jeho závěry chybnými. Krajský soud současně nijak nepřihlédl k tomu, že stěžovatel konstantně tvrdil neexistenci informací, jejichž poskytnutí odmítl, a naopak nepodloženě dospěl k závěru, že nelze rozpoznat, zda „se jednalo o informace existující, či nikoliv“. V takovém případě se stěžovatel domnívá, že závěr krajského soudu je nejenom věcně nesprávný, ale také nepřezkoumatelný, jelikož není zřejmé, o co přesně se krajský soud při tvorbě svého závěru opřel, ani k jaké části napadených rozhodnutí se vztahuje.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně především uvedla, že považuje napadený rozsudek krajského soudu po věcné stránce za správný a jeho odůvodnění za konzistentní, logické a přesvědčivé. Žalobkyně svou žádostí realizovala své ústavně garantované právo na informace zaručené [čl. 17 Listiny](#), jehož důležitým aspektem je i kontrola způsobu, jakým orgány veřejné moci vykonávají svěřenou pravomoc. V případě žádosti žalobkyně se jednalo o důvodné pochybnosti o postupu stěžovatele, který zjevně arbitrárním způsobem nakládá s dokumenty souvisejícími s jeho úředním postupem. Nezanedbatelným aspektem žádosti je i právo na informační sebeurčení žalobkyně, tedy kontrola způsobu, jakým stěžovatel nakládá s informacemi získanými o ní při výkonu své působnosti. Při výkladu jakéhokoliv omezení práva na informace je třeba šetřit jeho podstatu a smysl a vyvarovat se zneužití takového omezení podle [čl. 4 odst. 4 Listiny](#). Touto maximou je nutné řídit se při výkladu výjimek z informační povinnosti, včetně [§ 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím](#), jehož účelem je chránit povinné osoby před žádostmi o informace, kterými nedisponují, nedisponovaly a disponovat ani nejsou povinny. Naopak tato výjimka nemůže sloužit formalistickému omezování poskytování informací, kterými stěžovatel disponuje, či dokonce jako záminka pro arbitrární utajování informací podle nejasných kritérií. Tímto způsobem postupoval stěžovatel, který uměle vytvořil kategorii informací, které sice byly pořízeny v souvislosti s výkonem jeho působnosti, a to dokonce v souvislosti s šetřením žalobkyně, ale jsou považovány za „přípravné“ nebo je stěžovatel „nehodlá dále využít“, a proto se rozhodl je neevidovat ve spisové službě, čímž tyto informace fakticky postavil na rovinu s informacemi neexistujícími. Výklad [§ 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím](#), jak jej provedl stěžovatel, směřuje podle žalobkyně zcela mimo jeho účel, představuje pouhé sofistikované zdůvodnění zjevné nespravedlnosti a vede k popření garantovaného práva na informace. Naopak se žalobkyně domnívá, že povinný subjekt musí poskytnout informaci, kterou reálně disponuje, jakož i informaci, kterou nedisponuje, ač by jí disponovat měl. Závěr o legitimitě požadavku na poskytnutí informací vede podle žalobkyně i k závěru o povinnosti stěžovatele vynaložit přiměřené úsilí k získání informací pro případ, že by došlo k jejich smazání (např. obnovením komunikace ze záloh).

Žalobkyně dále uvedla, že krajský soud právem posoudil rozhodnutí předsedy stěžovatele jako nepřezkoumatelné, jelikož z něj nebylo možné žádným způsobem vyčíst, z čeho předseda stěžovatele vycházel, pokud tvrdil, že žalobkyni požadované informace neexistují. Naopak podle žalobkyně z rozhodnutí zjevně vyplývá, že předseda stěžovatele zcela rezignoval na jakýkoliv faktický přezkum postupu stěžovatele a existenci požadovaných informací vůbec neověřoval. Jeho závěr není opřen o jakékoliv vlastní ověřování toho, zda stěžovatel každou jednotlivou požadovanou informaci disponuje, ale toliko na pouhém předpokladu, že stěžovatel nedisponuje žádnou informací, kterou nezařadí do spisu.

V rozhodnutí předsedy stěžovatele nebylo nijak rozvedeno, z jakého důvodu měl příslušný pracovník informace odstranit, pokud stěžovatel od jejich použití upustil, a především zda bylo prověřeno, zda k tomuto údajnému zničení došlo. S ohledem na to se žalobkyně ztotožňuje se závěrem krajského soudu o fundamentální nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Tento závěr se přitom neopírá o nepřesnou citaci rozhodnutí předsedy stěžovatele, jak je naznačováno v kasační stížnosti, ale o celkový rozbor jeho odůvodnění. Závěr krajského soudu lze podle žalobkyně při určité míře nadsázky shrnout tak, že stěžovatel nemůže tvrdit, že informaci nemá, pokud ji nehledal.

Žalobkyně dále uvedla, že se podle ní problematika dokazování neexistující skutečnosti rozsudku krajského soudu vůbec netýká. Argumentaci stěžovatele označila v tomto směru za nepřipadnou, jelikož krajský soud rozhodnutí předsedy stěžovatele nevytkl neprokázání negativní skutečnosti. Základním problémem tohoto rozhodnutí je to, že z něj vůbec nevyplývá, že by byla reálně zkoumána existence každé jednotlivé informace, namísto toho předseda stěžovatele ve svém rozhodnutí spoléhal na ničím nepodložené předpoklady. Konstatování, že toto rozhodnutí neuvádí žádné skutkové okolnosti, jakým způsobem došlo k ověření existence požadovaných informací a k závěru o jejich neexistenci, tak nelze jakkoliv ztotožňovat s požadavkem průkazu negativní skutečnosti. Stěžovatel navíc podle žalobkyně vykládá negativní důkazní teorii zjednodušeně a nesprávně; stěžovatel se dovolává nikoliv trvajících stavů (neexistence informací), ale změny určitého stavu, tedy toho, že došlo k zničení (skartování či vymazání) určitých dokumentů, kterými disponoval, avšak usoudil, že mají toliko předběžnou povahu či že je dále nebude využívat. Přesunutí důkazního břemene na žalobkyni by nevedlo ke spravedlivému řešení situace a naopak by vedlo k popření samotného ústavně garantovaného práva na informace. Podle žalobkyně po ní nelze požadovat prokázání toho, že stěžovatel stále disponuje určitými informacemi, které jsou předmětem žádosti. Žadatel o informace samozřejmě nemá žádnou reálnou možnost získat informace z vnitřního fungování povinného orgánu. Navíc právě netransparentní postup stěžovatele při nakládání s informacemi týkajícími se žalobkyně je primárním důvodem podání žádosti podle [zákona o svobodném přístupu k informacím](#). Samotná negativní důkazní teorie je přitom podle žalobkyně recentním vývojem soudní judikatury opouštěna jako překonaná a neodpovídající. Nadto se jedná o koncept civilního procesu. I když nachází využití i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, děje se tak v souvislosti s problematikou azylového práva a prokazování majetkových poměrů azylantů, naopak si lze jenom těžko představit, že by mohla být v plném rozsahu vztažena na činnost orgánu veřejné moci, která je ovládána zásadou legality.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [18] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně podala dne 21. 5. 2012 žádost o poskytnutí informací podle [zákona o svobodném přístupu k informacím](#), která obsahovala celkem 60 bodů, v rámci kterých žádala žalobkyně stěžovatele o poskytnutí různých dokumentů, podkladů nebo formální či neformální komunikace v souvislosti s řízením vedeným stěžovatelem proti žalobkyni ve věci zneužití dominantního postavení. Žalobkyně svou žádost o poskytnutí informací odůvodňovala tím, že v předmětném řízení stěžovatel nezaložil do správního spisu celou řadu podkladových materiálů, na které je v něm vysloveně odkazováno a které se týkají vymezení relevantních trhů a vyhodnocování šetřených cenových praktik v daném řízení, a proto měly být součástí správního spisu. Stěžovatel vydal dne 19. 6. 2012 rozhodnutí I. stupně, kterým žádost částečně odmítl s odkazem na [§ 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím](#). Výroky odmítající jednotlivé body žádosti byly odůvodněny vícero způsoby. Jednak tím, že se jedná o informace podpůrného charakteru, které nejsou evidovány ve spisové službě, že se nejedná o zaznamenaný autoritativní výstup, který by byl evidován ve spisové službě, že se jedná o výstup společnosti CRS Economics, ke kterému stěžovatel nemá žádné další dokumenty, že se jedná o nerealizovaný návrh nebo postup, od kterého stěžovatel v průběhu šetření upustil, a který tak nepředstavuje zaznamenaný

výstup, nebo že se jedná o informace, které nebyly stěžovatelem použity, tudíž nemá povinnost je evidovat ve spisové službě. Ve všech případech se proto jedná o neexistující informace, které stěžovatel nemá k dispozici, a proto je nebylo možné žalobkyni poskytnout. Žalobkyně následně napadla celé rozhodnutí I. stupně rozkladem, který byl rozhodnutím předsedy stěžovatele ze dne 13. 9. 2012 zamítnut. Rozhodnutí předsedy stěžovatele pak bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu čj. 62 Af 103/2012-133 pro nepřezkoumatelnost.

[19] Podle [§ 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím](#) „[p]ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce“.

[20] Podle [§ 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím](#) „[p]ovinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací“.

[21] Podle [§ 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím](#) „[i]nformací pro účely tohoto zákona se rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního“.

[22] Podle [§ 63 odst. 1](#) ve spojení s [§ 3 odst. 1 písm. a\) zákona č. 499/2004 Sb.](#), o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů (dále jen „[zákon o archivnictví a spisové službě](#)“), vykonávají spisovou službu organizační složky státu.

[23] Podle [§ 17 odst. 1 správního řádu](#) „[s]pis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.“

[24] Podle [§ 38 odst. 1 správního řádu](#) „[ú]častníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu“.

[25] Podle [§ 38 odst. 4 správního řádu](#) „[s] právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho částí“.

[26] Podle [§ 38 odst. 4 správního řádu](#) „[z] nahlížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíše“.

[27] V nyní projednávané věci bylo rozhodnutí předsedy stěžovatele zrušeno napadeným rozsudkem krajského soudu pro jeho nepřezkoumatelnost. Stěžovatel namítá, že takový závěr krajského soud není správný. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné odkázat na svou předchozí judikaturu, ve které se problematikou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí opakovaně zabýval. Například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 134/2004 Sb. NSS se uvádí: „Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjištěvané, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“ Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že výše uvedené principy přezkoumatelnosti zdůrazněné ve vztahu k rozhodnutím správních soudů je třeba vztáhnout i na případy, kdy jsou přezkoumávána správní rozhodnutí. Jen řádně a srozumitelně vysloveným právním závěrem správních orgánů lze totiž vytýkat jejich nesprávnost, resp. nezákonnost, a na základě takovýchto výtek je podrobit soudnímu přezkumu. Pokud pak správní rozhodnutí nedostojí vytyčeným principům, například proto, že z něj nevyplývá, jaký skutkový základ (skutková zjištění) vzal rozhodující správní orgán za prokázaný a jak jej následně právně hodnotil (jaké konkrétní právní normy na něj aplikoval), je třeba na takové rozhodnutí správního orgánu pohlížet jako na nepřezkoumatelné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, čj. 7 Afs 14/2014-80).

[28] Krajský soud svoje rozhodnutí o nepřezkoumatelnosti odůvodnil tím, že se závěry předsedy stěžovatele „neopírají o žádné skutkové důvody“ a že je jeho argumentace „skutkově nepodložená“. Stěžovatel v této souvislosti ve své kasační stížnosti namítá, že žádné skutkové důvody uvést nemohl, protože předmětné informace neexistují a takovou negativní skutečnost není v jeho silách prokázat. Krajský soud tak podle názoru stěžovatele vlastně požaduje „prokázání nemožného“. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou stěžovatele neztotožňuje. I když po stěžovateli samozřejmě nelze požadovat poskytnutí neexistujících informací, lze po něm oprávněně požadovat zdůvodnění toho, jaké faktické skutečnosti jej vedly k závěru o tom, že požadované informace nemá. Z rozhodnutí předsedy stěžovatele (a ostatně ani z rozhodnutí I. stupně) však žádným způsobem nevyplývá, jakým způsobem, a zda vůbec se snažil zjistit, zda informacemi disponuje. Tedy zda za účelem tohoto zjištění vyvinul nějakou aktivitu, například se dotázal příslušných úředních osob, které vedly správní řízení ve věci žalobkyně a které tak komunikovaly se společností CRS Economics a shromažďovaly příslušnou dokumentaci, pokusil se informace vyhledat ve svých interních databázích nebo e-mailových schránkách apod. Z rozhodnutí předsedy stěžovatele skutečně nelze zjistit, zda se pokoušel požadované informace nalézt a na základě jakých skutečností dospěl k závěru, že je fakticky nemá.

[29] Stěžovatel odmítnutí poskytnutí informací žalobkyni odůvodňoval vesměs tím, že se jedná o neexistující informace, jelikož nebyly z různých důvodů evidovány v rámci spisové služby, a tak neměl povinnost jimi disponovat. K této úvaze stěžovatele Nejvyšší správní soud konstatuje, že právo na informace zakotvuje na úrovni ústavního pořádku [článek 17 Listiny](#). Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánů veřejné moci jsou klíčovými prvky vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je totiž participace občanské společnosti na věcech veřejných. Informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, N 223/59 SbNU 217, č. 223/2010 Sb. ÚS). Právo na informace tak poskytuje jednu z právních záruk povinnosti ve veřejné správě. Jedním z hlavních významů veřejného subjektivního práva na informace je, že dává občanům možnost vykonávat kontrolní funkce ve vztahu k fungování veřejné moci, což představuje jeden ze základních

atributů právního státu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14).

[30] Podrobnosti výkonu tohoto práva stanoví [zákon o svobodném přístupu k informacím](#), který zároveň v § 7 – 11 upravuje důvody pro odmítnutí poskytnutí informací. Poskytnutí informace lze nad rámec těchto právních důvodů odmítnout také z důvodů faktických, které v zákoně z pochopitelných důvodů vyjmenovány nejsou. Typickým faktickým důvodem neposkytnutí informace je přitom situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, čj. 2 As 71/2007-56).

[31] Jak správně uvádí stěžovatel ve své kasační stížnosti, i když povinný subjekt danou informaci nemá, je povinen ji nově vytvořit v případech, kdy je povinen danou informací disponovat: „*Prvotním předpokladem pro odmítnutí žádosti o informace s tím, že by šlo o vytvoření nových informací, je logicky skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. Dalším důležitým předpokladem je to, že povinný subjekt nemá povinnost předemtnými informacemi disponovat. I v případě, že by poskytnutí požadovaných informací pro správní orgán objektivně představovalo nutnost vytvořit novou informaci, tedy může nastat situace, v níž správní orgán nebude oprávněn poskytnutí takových informací odepřít.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, čj. 1 As 141/2011-67, č. 2635/2012 Sb. NSS).

[32] Z výše uvedené judikatury zdejšího soudu jednoznačně vyplývá, že s ohledem na význam ústavně zaručeného práva na přístup k informacím je nutné k odmítnutí poskytnutí informací podle [zákona o svobodném přístupu k informacím](#) přistupovat velice opatrně, a to i ohledem na požadavek obsažený v [čl. 4 odst. 4 Listiny](#), který stanovuje, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Pokud je tedy povinnému subjektu doručena žádost o poskytnutí informací podle [zákona o svobodném přístupu k informacím](#), musí, v souladu se zásadou dobré správy podle [§ 4 odst. 1 správního řádu](#), primárně vyvinout úsilí, aby nalezl požadovanou informaci a poskytl ji žadateli. Povinný subjekt tedy musí nejprve zkontrolovat, zda požadovanými informacemi fakticky disponuje, a to bez ohledu na to, jestli takovou povinnost má podle [zákona o archivnictví a spisové službě](#) či podle jakéhokoliv jiného právního předpisu. Pokud zjistí, že požadované informace má (i když je ze zákona shromažďovat nemusí), je povinen je žadateli poskytnout, nejedná-li se o výluky podle [§ 7 až § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím](#). Skutečnost, zda měl povinný subjekt zákonem stanovenou povinnost danými údaji disponovat (například podle [zákona o archivnictví a spisové službě](#) nebo podle [správního řádu](#)), je relevantní až v okamžiku, kdy povinný subjekt po šetření zjistí, že požadované informace skutečně nemá, jelikož byly vymazány nebo odstraněny. V takovém případě má totiž podle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu povinnost je opět vytvořit.

[33] Stěžovatel při vyřizování žádosti žalobkyně o informace fakticky přímo přistoupil k následujícímu kroku výše nastíněného algoritmu a rovnou začal argumentovat tím, že nemá povinnost disponovat požadovanými informacemi, a tudíž nemá povinnost je v případě jejich zničení opět vytvořit. Rozhodnutí předsedy stěžovatele však neobsahuje jakákoli skutková zjištění, která by svědčila o tom, že vyvinul odpovídající aktivitu za účelem nalezení požadovaných informací, pouze se v něm uvádí, že dané informace neexistují, jelikož stěžovatel nemá povinnost jimi disponovat. Z toho důvodu se lze se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí předsedy stěžovatele ztotožnit.

[34] Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítal rovněž nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, který podle něho nijak nespécifikoval, k jaké části napadeného rozhodnutí se jeho závěry vztahují, přestože odůvodnění jednotlivých dílčích odmítnutí poskytnutí informací v rozhodnutí I. stupně se od sebe značně liší. Stěžovateli proto není z napadeného rozsudku zřejmé, zda krajský soud shledal některé jeho dílčí důvody odmítnutí oprávněnými, a pokud ano, které. Takové rozhodnutí přý stěžovateli neumožňuje určit, v jakém rozsahu je vázán právním názorem správního soudu o nutnosti doplnění skutkového stavu či v jakém rozsahu shledal správní soud jeho závěry chybnými. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že po přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu žádné takové stěžovatelem vytýkané vady neshledal. Krajským soudem vytýkané nedostatky nepřezkoumatelnosti totiž lze vztáhnout na všechny části rozhodnutí předsedy stěžovatele, jelikož ze žádné dílčí části rozhodnutí není zřejmé, z jakých skutkových zjištění stěžovatel vycházel a zda za účelem zjištění existence informací vyvíjel nějakou aktivitu. Ostatně sám krajský soud v závěru svého rozsudku explicitně vymezil rozsah, v jakém je stěžovatel vázán jeho právním názorem a jakým způsobem má v dalším řízení postupovat: „*Není jiného postupu, než že se [stěžovatel] bude zabývat každým jednotlivým požadavkem žalobkyně a srozumitelně vyloží, zda a v jaké formě jednotlivé informace existují, popř. zda a proč neexistují. Z pohledu vyřízení žádosti žalobkyně o poskytnutí informací přitom [stěžovatel] bude muset vycházet z toho, že obsahem žádosti žalobkyně nebyly dotazy na vnitřní motivy, které vedly [stěžovatele] k tomu, aby určitým způsobem konal, či nekonal, nýbrž zřetelné požadavky na materializované výstupy vzniklé činností [stěžovatele].*“ Proto nebylo možné přisvědčit ani této námitce stěžovatele.

---

xxx) S účinností od 1. 1. 2015 byl § 11 odst. 4 změněn zákonem č. [181/2014 Sb.](#), o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů.