



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseinioho, Ph.D., v právní věci žalobkyně **M. H.**, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 9. 2015, č.j. ÚOHS-R214/2015/IN-28746/310/TFr,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 9. 2015, č.j. ÚOHS-R214/2015/IN-28746/310/TFr, **se ruší** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a obsah rozhodnutí správních orgánů

[1] Žalobkyně podala dne 1. 7. 2015 žádost o informace, jejímž předmětem bylo poskytnutí všech rozhodnutí žalovaného, které reflektují změny zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o veřejných zakázkách“), provedené novelou č. 40/2015 Sb., konkrétně šlo o změnu požadavku „objektivně

předvídatelných okolností“ na požadavek „náležité péče“ dle ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Žalovaný tuto její žádost rozhodnutím ze dne 14. 7. 2015, čj. ÚOHS-V0160/2015/IN-17716/2015/440/PŠk dle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o přístupu k informacím“), odmítl s odůvodněním, že nemůže poskytnout nepravomocná rozhodnutí, jelikož na tento typ informace se zákon nevztahuje.

[2] Svou argumentaci opřel zejména o subsidiární povahu zákona o přístupu k informacím, který může být v některých případech modifikován až zcela nahrazen úpravou zvláštního zákona. Tuto modifikaci představuje v posuzovaném případě ustanovení § 123 zákona o veřejných zakázkách, které stanoví, že: „Úřad průběžně uveřejňuje svá pravomocná rozhodnutí podle tohoto zákona na své internetové adrese.“ Dle žalovaného na základě logického argumentu a contrario toto ustanovení vylučuje možnost poskytování nepravomocných rozhodnutí. Pokud by zákonodárce zamýšlel zveřejňování i těchto rozhodnutí, tak by z ustanovení vypustil slovo „pravomocná“.

[3] V záhlaví specifikovaným napadeným rozhodnutím předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále „předseda Úřadu“) zamítl podaný rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného. Ztotožnil s argumentací o omezení práva na informace zvláštním zákonem. Na základě § 2 odst. 3 zákona o přístupu k informacím shledal § 123 zákona o veřejných zakázkách zvláštním ustanovením, které zákon o přístupu k informacím doplňuje a zároveň tvoří překážku pro poskytnutí nepravomocných rozhodnutí žalovaným. Stran rozkladových námitek žalobkyně předseda Úřadu uvedl, že rozsudky krajských soudů, kterými žalobkyně argumentuje, nejsou jednoznačně uzpůsobeny pro zobecňování a vytrhávání právních vět.

II. Stručné shrnutí obsahu žaloby

[4] Ve včas podané žalobě proti rozhodnutí žalobkyně tvrdí, že byla zkrácena na svých právech ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „soudní řád správní“), a označuje napadené rozhodnutí za nezákonné.

[5] Pochybení žalovaného spatřuje v jeho stěžejních argumentech, na kterých založil své odůvodnění. Stran otázky speciální úpravy režimu poskytování informací ustanovením § 123 zákona o veřejných zakázkách poukázala na závěry Nejvyššího správního soudu a na nutnost aplikace teleologického výkladu právní normy. Spojením obojího žalobkyně dospívá k závěru, že zákon o veřejných zakázkách neobsahuje komplexní speciální úpravu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o přístupu k informacím, která by odůvodnila vyloučení aplikace tohoto zákona. Dále uvádí, že úprava § 123 zákona o veřejných zakázkách nezakazuje žalovanému poskytovat nepravomocná rozhodnutí, jelikož tento výklad by vedl k absurdnímu závěru, žalovaný by tak mohl odmítat poskytovat na žádost i rozhodnutí pravomocná, a to s poukazem na § 123 zákona o veřejných zakázkách, který ukládá jejich zveřejňování (pouze) na internetových stránkách, a nikoliv jiným způsobem.

[6] Ohledně neaplikovatelnosti závěrů rozsudku Krajského soudu v Brně žalobkyně uvádí svůj souhlas s tvrzením, že vytržení právní věty z rozsudků krajského soudu není správnou argumentací, nicméně v tomto případě se jedná o skutkově téměř shodné případy, což je skutečnost, které by měla být věnována pozornost zejména s ohledem na princip právní jistoty a princip legitimní předvídatelnosti postupů orgánů veřejné moci.

[7] Z výše uvedených důvodů, ve kterých žalobkyně spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, navrhuje, aby Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu i prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[8] Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že napadené rozhodnutí není nezákonné, jelikož předseda Úřadu se vypořádal se všemi námitkami a prvostupňové rozhodnutí přezkoumal v souladu s § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, při čemž toto rozhodnutí splňuje všechny formální i obsahové požadavky na správní rozhodnutí.

[9] Žalovaný zastává názor, že ustanovení § 2 odst. 3 zákona o přístupu k informacím nelze vykládat doslovně tak, že by za speciální právní úpravu bylo možné považovat pouze takovou, která obsahuje všechny aspekty právní úpravy obsažené v zákoně o přístupu k informacím. Rozhodující je, zda speciální úprava obsahuje dostatečné záruky přístupu žadatele k daným informacím a podmínky tohoto přístupu. Úprava § 123 zákona o veřejných zakázkách úpravou speciální je, jelikož upravuje poskytování informací z hlediska způsobu poskytování (zveřejňování na internetových stránkách) i z hlediska obsahu poskytovaných informací (pravomocná rozhodnutí). Z těchto důvodů ji lze považovat za dostačující. Žalovaný dále argumentoval na základě závěrů rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ze kterých vyplývá závěr, že speciální zákon může obsahovat zvláštní důvod odmítnutí žádosti o informace a toto omezení práva na informace musí být stanoveno zákonem, což je v tomto případě také splněno.

[10] Dále žalovaný uvedl, že zákaz uveřejňovat nepravomocná rozhodnutí vyplývá z výkladu ustanovení § 123 zákona o veřejných zakázkách ve spojení s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ze kterých vyplývá obecný ústavní princip, že státní moc lze uplatňovat pouze na základě zákona. Zákon v tomto případě ukládá povinnost zveřejňovat pouze rozhodnutí pravomocná.

[11] Jelikož nepřímým účinkem poskytnutí informace na žádost je také obecné zveřejnění této informace ve smyslu § 5 odst. 3 zákona o přístupu k informacím, neřídil by se žalovaný při poskytnutí informací zmíněným ústavním principem. Zároveň žalovaný poukazuje na skutečnost, že nepravomocná rozhodnutí jsou stále předmětem přezkumu předsedy Úřadu a mohla by u veřejnosti vyvolávat chybné představy o rozhodovací praxi žalovaného.

[12] Ohledně argumentace rozsudkem Krajského soudu v Brně žalovaný zdůraznil, že vrcholným soudním orgánem ve správním soudnictví je Nejvyšší správní soud, který zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování a má k tomu příslušné právní prostředky. Naopak rozhodnutí krajských soudů se zpravidla vztahují toliko ke konkrétní projednávané věci a

jejich rozhodnutí nejsou uzpůsobena dalšímu zobecňování. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby žaloba byla zamítnuta jako nedůvodná.

IV. Posouzení věci Krajským soudem v Brně

[13] Krajský soud v Brně (dále také „Krajský soud“), v souladu s ustanovením § 51 soudního řádu správního bez nařízení jednání, vycházel ve smyslu § 75 soudního řádu správního ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i předcházející rozhodnutí žalovaného, ověřil přitom rovněž, zda rozhodnutí netrpí vadami, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti ve smyslu § 76 soudního řádu správního. Shledal, že **žaloba je důvodná**.

[14] Žalobkyně se žádostí o informace domáhala poskytnutí všech rozhodnutí, která reflektují změnu zákonné úpravy zákona o veřejných zakázkách v určité otázce. Žalovaný zjistil, že disponuje již třemi rozhodnutími, které odpovídají specifikaci uvedené v žádosti o informace, nicméně proti všem byl řádně a včas podán rozklad, tudíž jsou předmětem dalšího přezkoumávání předsedou Úřadu a nejedná se o rozhodnutí pravomocná. Předmětem sporu mezi žalobkyní a žalovaným je tak otázka, zda má žalovaný povinnost poskytovat na žádost i nepravomocná rozhodnutí, nebo nikoliv.

[15] Pro vyřešení této otázky je třeba posoudit vztah § 123 zákona o veřejných zakázkách k ustanovením zákona o přístupu k informacím. Další otázkou je použitelnost závěrů rozhodnutí Krajského soudu v Brně, který se povahou § 123 zákona o veřejných zakázkách již dříve zabýval.

[16] Krajský soud nejprve přistoupil k posouzení otázky použitelnosti závěrů dřívější judikatury Krajského soudu, jelikož její vyřešení zásadně ovlivňuje právní posouzení první formulované otázky. Žalobkyně v podaném rozkladu uvedla dvě rozhodnutí Krajského soudu. Jednalo se o rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2014, čj. 29 A 55/2013-50 a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 5. 2015, čj. 30 Af 38/2013-59, jejichž závěry podpořila svoji argumentací. Žalovaný uvedl, že rozhodnutí krajských soudů nejsou v zásadě způsobilá pro obecnou aplikaci jejich právních závěrů, jelikož tuto roli má zejména judikatura Nejvyššího správního soudu. Krajský soud zdůrazňuje skutečnost, že ač v obou případech nebyla řešena absolutně totožná skutková situace, tak právní otázky, které byly v řízení předmětem posuzování, se v zásadě shodují s aktuálně posuzovanou věcí. Tato skutečnost je jednoznačně zřejmá i z uplatňované argumentace žalovaného, neboť i ta je v zásadě obdobná jako argumentace v nyní posuzovaném případě. V obou citovaných rozhodnutích Krajského soudu byla jednou z právních otázek (ne)povinnost poskytnout na žádost nepravomocné rozhodnutí žalovaným.

[17] Použitelnost judikatury soudů nižších instancí v argumentaci před správními orgány nelze vyřešit takovým jednoznačným způsobem, jak naznačuje žalovaný. Je třeba na jednu stranu uznat, že soudní rozhodnutí (potažmo rozhodnutí správního orgánu) představuje individuální právní akt a jako takové je závazné pouze v jednotlivém konkrétním případě pro konkrétní subjekty (zejm. účastníky řízení). Na druhou stranu (jak správně uvádí žalobkyně)

je třeba zohlednit ústavní požadavek právní jistoty adresátů práva a jejich legitimní očekávání ve vztahu k rozhodování soudů (příp. správních orgánů). Z tohoto pohledu je třeba přisuzovat tzv. argumentační závaznost i rozhodnutím nižších soudních instancí, neboť jakákoliv různorodost v rozhodovací praxi i na nejnižších instancích narušuje zmiňované požadavky a měla by být založena na dostatečně vyargumentovaném odůvodnění. Tento požadavek je o to intenzivnější, když v dané věci rozhodnutí správního orgánu podléhá soudnímu přezkumu totožným soudem, jehož judikaturou je argumentováno. Ve smyslu garance práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se totiž hovoří i o tzv. principu předvídatelnosti soudního rozhodování. K otázce závaznosti judikatury nižších soudních instancí (pro rozhodování soudů) se vyjadřuje obdobně i Ústavní soud (viz z poslední doby nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2017, sp. zn. III. ÚS 1687/17) a jeho závěry lze vztáhnout i na posuzovanou věc.

[18] Krajský soud souhlasí se žalovaným, že roli „sjednotitele“ judikatury má dle soudního řádu správního vrcholný orgán správního soudnictví, kterým je Nejvyšší správní soud. Nicméně z textu ustanovení § 12 soudního řádu správního „zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování“ lze vyvozovat jeho garanční úlohu, z jejíž podstaty vyplývá, že prostředky, které z titulu tohoto postavení může uplatnit (rozhodování rozšířeného senátu, zásadní usnesení, stanovisko), přichází na řadu až v případě, že judikatura (příp. rozhodování správních orgánů) v určité otázce dospívá k různým závěrům. Dle názoru Krajského soudu je třeba trvat na tom, že požadavek právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodování zajišťují primárně všechny články soudní soustavy a až teprve sekundárně jako určitý ultima ratio prvek by měly toto zajištění garantovat vrcholné soudní instance. Ostatně v této souvislosti lze pro názornost poukázat na ustanovení soukromého práva, které pro účely ochrany soukromých práv v § 13 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje zakotvení tohoto principu bez distinkce mezi jednotlivými články soudní soustavy.

[19] Z výše uvedených důvodů Krajský soud dospěl k závěru, že jeho dříve vyslovené závěry ve výše citovaných v zásadě obdobných případech jsou způsobilé k uplatnění i v posuzované věci. Nadto neshledal žádný důvod pro to, aby se od dosavadních závěrů odklonil.

[20] Pokud se týká vztahu úpravy zákona o přístupu k informacím a ustanovení § 123 zákona o veřejných zakázkách, soud konstatuje, že žalovaný nepřinesl žádné zásadní argumenty, které by přiměly zdejší soud změnit dosavadní judikaturu k této otázce, je v této části odkazováno na relevantní části výše zmiňovaných rozsudků Krajského soudu v Brně.

[21] Soud se zcela ztotožňuje s argumentací v uvedených rozsudcích. Vztah obou posuzovaných předpisů nelze chápat jako vztah derogační, nýbrž jako vztah doplňující. Žalovaný tak má v první řadě poskytovat informace vztahující se k jeho vlastní působnosti ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o přístupu k informacím. Nelze pochybovat o tom, že takovými informacemi jsou v obecné rovině též správní rozhodnutí vydávaná žalovaným při výkonu dané působnosti (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10). K této obecné povinnosti představuje ustanovení § 123 zákona o veřejných zakázkách pro žalovaného nad rámec zákona o přístupu k informacím specifickou publikační povinnost ohledně jeho pravomocných rozhodnutí. Jedná se o určitou nadstandardní informační

povinnost, která ovšem nijak nesnižuje minimální standard poskytování informací. To ostatně nevyplývá ani ze samotného textu § 123 zákona o veřejných zakázkách, který není formulován jako důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, a nevyplývá to ani ze systematického výkladu zákona. Rovněž teleologický výklad potvrzuje závěry Krajského soudu, což dokládá důvodová zpráva (viz digitální repositář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002 – 2006, sněmovní tisk č. 1076/0, dostupná online z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1076&ct1=0>; ustanovení bylo původně označeno jako § 120), která uvádí, že „z důvodu rychlé a operativní informovanosti veřejnosti se navrhuje zveřejňovat pravomocná rozhodnutí Úřadu, ať ve věci nebo o uložených pokutách za porušení zákona, na internetové adrese Úřadu.“

[22] Zároveň je třeba zmínit závěry Nejvyššího správního soudu, ze kterých vyplývá požadavek, aby při realizaci ústavně zaručeného práva na informace, které vyplývá z článku 17 Listiny základních práv a svobod, byla veškerá omezení vykládána restriktivním způsobem, jelikož opačný postup by směřoval proti samotnému smyslu a podstatě tohoto práva (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, čj. 3 Ads 33/2006-56).

[23] Výše uvedené závěry představují pouze některé zásadní úvahy, které vyplývají z citovaných rozsudků Krajského soudu v Brně, nicméně potvrzují shledanou nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Dále je třeba upozornit na skutečnost, že tento právní výklad vztahu obou zákonů již byl potvrzen i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, čj. 3 As 66/2015-30, který se ztotožnil s názorem, že § 123 zákona o veřejných zakázkách představuje rozšíření okruhu informací, které je žalovaný povinen poskytovat široké veřejnosti na internetu ve smyslu obecné úpravy § 5 zákona o přístupu k informacím a nejedná se o specifický důvod pro odmítnutí žádosti o informace. Konkrétně se možnosti domáhat se poskytnutí nepravomocného rozhodnutí Úřadu týká též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2015, čj. 10As 126/2015-33.

[24] Závěrem Krajský soud v Brně upozorňuje, že žalobkyně v žalobě označila žalovaného nesprávně jako předsedu Úřadu, ačkoliv jeho rozhodování o podaném rozkladu je pouze důsledkem jeho funkčního postavení v rámci vnitřní organizace ústředního orgánu státní správy a nestává se v důsledku toho žalovaným ve smyslu § 69 soudního řádu správního. Žalovaný v tomto řízení ovšem dle judikatury není určován tvrzením žalobkyně, ale jeho postavení vyplývá přímo ze zákona, proto v rozhodnutí Krajský soud v Brně označil jako žalovaného Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 86/2007-107, publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem 1775/2009).

V. Závěr a náklady řízení

[25] Z výše uvedených důvodů shledal Krajský soud v Brně napadené rozhodnutí jako nezákonné. Proto jej tímto rozsudkem zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému ve smyslu § 78 odst. 1, 4 soudního řádu správního, zároveň neshledal důvodné okolnosti pro postup dle § 78 odst. 3 soudního řádu správního, jak navrhovala žalobkyně. V navazujícím řízení bude žalovaný výkladem Krajského soudu v Brně vázán ve smyslu § 78 odst. 5 soudního řádu správního.

[26] O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[27] Žalobkyně dosáhla v řízení plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Tato náhrada v daném případě přísluší za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 11. prosince 2017

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu