



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobkyně: **Mgr. V. K.**, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 28. 3. 2013, č. j. ÚOHS-R52/2013/IN-5706/2013/320/EDy, ve věci odmítnutí žádosti o poskytnutí informací,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 28. 3. 2013, č. j. ÚOHS-R52/2013/IN-5706/2013/320/Edy, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobkyně se včas podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví specifikovaného rozhodnutí předsedy žalovaného (dále též „předseda Úřadu“), kterým byl zamítnut její rozklad a potvrzeno rozhodnutí žalovaného (dále též „Úřad“) ze dne 20. 2. 2013, č. j. ÚOHS-L5/2013-3239/2013/610/MSo; tímto rozhodnutím žalovaný coby povinný subjekt odmítl dle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, žádost žalobkyně ze dne 6. 11. 2012 o poskytnutí informací – konkrétně o poskytnutí dvou nepravomocných rozhodnutí ve věcech veřejných zakázek zadávaných zadavateli (i) Nemocnicí na Bulovce (tj. rozhodnutí Úřadu ze dne 7. 9. 2012, č. j. S157/2012/VZ-16886/2012/513/RNi) a (ii) Dopravním podnikem města Brna, a. s. (tj. rozhodnutí Úřadu ze dne 25. 10. 2012, č. j. S273/2012/VZ-20176/2012/512/JOn).

Žalovaný nejprve rozhodnutím ze dne 21. 11. 2012, č. j. ÚOHS-21023/2012/610/MSo, žádost žalobkyně odmítl dle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve spojení s § 11 odst. 1 písm. b) téhož zákona, neboť jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu. K odvolání, resp. rozkladu žalobkyně, však předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 4. 2. 2013, č. j. ÚOHS-R370/2012/IN-2154/2013/320/HBt, toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k novému projednání.

Následně žalovaný výše citovaným rozhodnutím ze dne 20. 2. 2013 žádost žalobkyně opět odmítl dle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím s tím, že v první řadě odkázal na § 123 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož Úřad průběžně uveřejňuje svá pravomocná rozhodnutí podle tohoto zákona na své internetové adrese. Tímto způsobem tak zákon o veřejných zakázkách zabezpečuje informování veřejnosti o jednotlivých správních řízeních. Oprávněné subjekty pak žalovaný informuje rovněž formou nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Dále žalovaný podává některé informace o vedených správních řízeních na svých webových stránkách (<http://www.compet.cz>). Informování veřejnosti je tedy zajištěno a smysl čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod naplněn. Vedle důvodů uvedených v § 7 a násl. zákona o svobodném přístupu k informacím, pro něž nelze informace poskytnout, nelze vyloučit i existenci důvodů jiných, obsažených ve zvláštním právním předpisu. Takovým zvláštním ustanovením pro neposkytnutí požadované informace je v daném případě právě § 123 zákona o veřejných zakázkách, jež žalovanému ukládá zveřejňovat toliko pravomocná, nikoli nepravomocná rozhodnutí. Zákon o veřejných zakázkách tak ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje zvláštní úpravu zveřejňování informací o rozhodnutích Úřadu. Oproti tomu u soudů je zveřejňovací povinnost upravena přímo Ústavou České republiky. Bylo-li by záměrem zákonodárce, aby Úřad uveřejňoval též svá nepravomocná rozhodnutí, stanovil by takovou povinnost přímo. Vzhledem k ustanovení § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím by poskytnutím nepravomocných rozhodnutí žadateli došlo následně k jejich zveřejnění, ačkoli to zákon neumožňuje.

Žalobkyně podala proti předmětnému rozhodnutí rozklad, o němž předseda žalovaného rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 28. 3. 2013 tak, že rozklad zamítl a potvrdil rozhodnutí žalovaného, neboť se ztotožnil s jeho právními závěry. Zdůraznil přitom zákonné limity práva na svobodný přístup k informacím s tím, že zákon o veřejných zakázkách

neobsahuje komplexní úpravu práva na svobodný přístup k informacím. Upravuje pouze odchylky v rozsahu poskytování informací a modifikuje tak zákon o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení § 123 zákona o veřejných zakázkách se tak jako speciální použije přednostně před ustanoveními zákona o svobodném přístupu k informacím, která se pak použijí podpůrně na veškeré zbývající aspekty přístupu k informacím.

II. Žaloba

V žalobě pod bodem III. žalobkyně v obecné rovině sice souhlasila s tvrzením žalovaného, že zvláštní zákon může modifikovat postup stanovený v zákoně o svobodném přístupu k informacím, resp. že se tento zákon nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování. V daném případě je však situace zcela odlišná a ze skutečnosti, že žalovaný je podle zákona o veřejných zakázkách povinen zveřejňovat na své internetové adrese svá pravomocná rozhodnutí, nelze *a contrario* dovodit, že není povinen (nebo snad dokonce oprávněn) poskytnout žalobkyni rozhodnutí nepravomocná.

Právo žalobkyně na informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím není ustanovením § 123 zákonem o veřejných zakázkách nijak dotčeno. Žalovaný totiž záměrně a nepřipustně zaměňuje svoji povinnost zveřejňovat pravomocná rozhodnutí na svých internetových stránkách stanovenou mu citovaným ustanovením zákona o veřejných zakázkách se zcela odlišnou povinností poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tyto povinnosti přitom nejsou zaměnitelné, ani jedna z nich nesubstituuje druhou. Naopak, tyto povinnosti existují vedle sebe, na sobě zcela nezávisle a vzájemně se nijak neovlivňují, natož aby se vylučovaly. Žalovaný je, jakožto povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím, povinen poskytovat informace podle tohoto právního předpisu, přičemž touto informací může být nepochybně i rozhodnutí, a to jak pravomocné, tak i nepravomocné. Současně je žalovaný povinen zveřejňovat svá pravomocná rozhodnutí na svých internetových stránkách, neboť mu to ukládá zákon o veřejných zakázkách.

Ve vazbě na odůvodnění napadeného rozhodnutí, žalobkyně dále doplnila, že pokud by nepravomocná rozhodnutí obsahovala obchodní tajemství, bylo by na žalovaném, aby zajistil jeho odpovídající ochranu, přičemž však tato ochrana nemůže spočívat v odmítnutí poskytnout celé rozhodnutí; konstrukce žalovaného, že by se musel před poskytnutím rozhodnutí ještě dotazovat účastníků, zda je v rozhodnutí nějaké obchodní tajemství, pak označila za absurdní.

Z těchto důvodů tedy žalobkyně uzavřela, že napadené rozhodnutí předsedy žalovaného je věcně nesprávné, vycházející z nesprávné interpretace zákona o veřejných zakázkách a je v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Navrhla proto pod bodem IV. žaloby, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření k žalobě pod bodem II. především sdělil, že správní řízení vedená Úřadem pod sp. zn. S157/2012/VZ a S273/2012/VZ již byla (pravomocně) ukončena

a žalobkyni byla v těchto věcech správní rozhodnutí po podání žaloby poskytnuta. Žalovaný tedy dle svého názoru žalobkyni uspokojil (poskytl ji správní rozhodnutí) ve smyslu § 62 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vzhledem k tomu, že tímto postupem současně nebylo zasaženo do práv nebo povinností třetích osob, měl by soud řízení zastavit.

Dále se žalovaný pod bodem IV. a násl. vyjádřil k věci samé a k podstatě žalobní argumentace vycházející z nesprávného posouzení vztahu mezi zákonem o veřejných zakázkách a zákonem o svobodném přístupu k informacím. Dle jeho názoru je zřejmé, že ustanovení § 123 zákona o veřejných zakázkách představuje zvláštní úpravu zveřejňování informací ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Citované ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje negativní vymezení jeho působnosti, a to stanovením případů, na něž se nevztahuje. Zároveň podává výčet parametrů, jež by měla zvláštní právní úprava poskytování informací, má-li vyloučit aplikaci úpravy obecné, splňovat. Zákon o svobodném přístupu k informacím není aplikovatelný za předpokladu, že zvláštní právní předpis stanoví jinou komplexní úpravu podmínek a provedení práva na informace. Specialitu určité právní úpravy ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím přitom nelze posuzovat na základě pouhého mechanického posouzení, zda příslušná úprava upravuje všechny výše uvedené parametry. Výčet těchto parametrů je pouze demonstrativní. Aby tedy mohla být určitá úprava považována za speciální vůči zákonu o svobodném přístupu k informacím, musí z jejího obsahu vyplývat dostatečné záruky pro přístup žadatele k daným informacím a podmínky tohoto přístupu.

Z těchto hledisek úprava obsažená v § 123 zákona o veřejných zakázkách nepochybně je ve vztahu speciality k zákonu o svobodném přístupu k informacím, neboť upravuje zveřejňování rozhodnutí Úřadu, a sice poskytování informací, pokud jde o jejich způsob, tedy „zveřejňování“, a také obsah, tedy „pravomocná rozhodnutí“. Tato úprava obsahuje vlastní specifická pravidla pro informování o relevantních skutečnostech a je proto dostačující. Je třeba ji vnímat jako doplnění zákona o svobodném přístupu k informacím, což potvrzuje rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu; viz rozsudek ze dne 22. 7. 2005, č. j. 5 As 7/2004 – 53, který dovodil, že právo na poskytnutí informací není absolutní, ale může být omezeno, přičemž takové omezení musí být založeno zákonem, což je v daném případě splněno. Ostatně i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010-86, plyne, že je v zásadě možné, aby zvláštní zákon stanovil speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Takovým důvodem je i § 123 zákona o veřejných zakázkách.

„Zákaz“ Úřadu zveřejňovat svá nepravomocná rozhodnutí lze dovodit i ze znění čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, dle nichž je možné státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon. Je-li Úřad povinen zveřejnit pouze pravomocná rozhodnutí, nemůže být současně povinen zpřístupňovat veřejnosti svá dosud nepravomocná rozhodnutí. Státní orgány mohou činit pouze to, co jim zákon ukládá. Tento závěr lze dovodit na základě výkladové metody *a contrario* běžně uplatňované orgány státní moci v rámci jejich rozhodovací činnosti, mj. i Ústavním soudem, a o rovněž v odůvodnění jeho nálezu č. 123/2010 Sb. ze dne 30. 3. 2010 (sp. zn. Pl. ÚS 2/10),

kterým bylo zrušeno slovo „pravomocných“ v § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Závěrem žalovaný uvedl, že zamýšlel-li by zákonodárce uveřejňování též nepravomocných rozhodnutí, zakotvil by takovou povinnost v zákoně o veřejných zakázkách nebo by z něj vypustil pojem „pravomocná“. Současně uvedl, že v daném případě nejde o směšování dvou různých institutů, totiž poskytování informací na individuální žádost a zveřejňování informací. Jde o vztah dvou právních předpisů, z nichž ustanovení jednoho z nich se aplikuje přednostně. Poskytuje-li tedy Úřad informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, musí současně respektovat omezení zakotvená v zákoně o veřejných zakázkách. A pokud jde o tvrzení žalobkyně ohledně obchodního tajemství, uvedl žalovaný, že v kontextu projednávaného případu se jedná spíše o teoretickou otázku, nicméně poukázal na to, že musí respektovat obecně závazné předpisy, ze kterých vyplývá povinnost chránit obchodní tajemství; co je obchodním tajemstvím, však nemůže určit žalovaný sám od sebe, ale musí tak učinit v součinnosti s účastníky, což obnáší určitý čas.

Vzhledem k uspokojení žalobkyně žalovaný v bodě X. svého vyjádření navrhl, aby krajský soud řízení zastavil dle § 62 odst. 4 s. ř. s. Pro případ nevyhovění tomuto návrhu žalovaný navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodně dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

IV. Další podání účastníků řízení

V replice ze dne 14. 8. 2013 žalobkyně sdělila, že zásadně nesouhlasí se zastavením řízení z důvodu svého uspokojení, jak navrhuje žalovaný. Skutečnost, že žalovaný poskytl žalobkyni rozhodnutí, o něž žádala, což učinil poté, co tato rozhodnutí nabyla právní moci, nemění nic na nezákonnosti rozhodnutí žalovaného, které žalobkyně napadá. Jak navíc vyplývá z vyjádření žalovaného k žalobě, žalovaný je i nadále přesvědčen o správnosti a zákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalobkyně naproti tomu trvá na tom, že žalovaný nepřipustně a zcela účelově zaměňuje povinnost zveřejňovat pravomocná rozhodnutí na svých internetových stránkách stanovenou mu v § 123 zákona o veřejných zakázkách se zcela odlišnou povinností poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalovaný nato v podání označeném jako duplika ze dne 14. 10. 2013 konstatoval, že v daném případě došlo k uspokojení žalobkyně, neboť dodatečně postupoval tak, jak žalobkyně požadovala ve své žádosti o poskytnutí informací. Rozhodnutí soudu by proto bylo ryze akademickým, kde by se soud zabýval pouze důvody napadeného rozhodnutí. Jedná se tak o procesní situaci blížící se podání žaloby jenom proti důvodům rozhodnutí, která je dle § 68 písm. d) s. ř. s. nepřipustná. Obdobné závěry vyplývají i z usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 5. 2012, č. j. 62 Af 49/2011 – 137.

Žalobkyně posléze podáním ze dne 20. 11. 2013 znovu vyjádřila svůj nesouhlas s návrhem žalovaného, aby bylo řízení zastaveno, a výslovně uvedla, že na žalobě i nadále trvá. Současně uvedla, že žalovaný zcela účelově pomíjí, že požadovaná rozhodnutí poskytl žalobkyni až s odstupem několika měsíců po obdržení žádosti, a to poté, co nabyla právní moci. Skutečností tedy zůstává, že žalovaný odmítl poskytovat nepravomocná rozhodnutí na základě žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobkyně má tak

i nadále právní zájem na vydání meritorního rozhodnutí ve věci. Je totiž třeba postavit najisto, zda je žalovaný povinen poskytnout informace – nepravomocná rozhodnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím či nikoliv. Rozhodnutí soud má tedy nepochybně význam, který dokonce přesahuje právní zájem žalobkyně i tohoto konkrétního případu. Bez vydání meritorního rozhodnutí ve věci totiž hrozí reálně nebezpečí, že žalovaný bude svůj nezákonný postup opakovat i v budoucnu. Poukázala přitom na fakt, že žalovaný prakticky nezveřejňuje výkladová stanoviska a mimo správní řízení odmítá poskytovat i jakákoli dílčí vyjádření k aplikaci zákonů, jejichž výkladem se při své činnosti zabývá, a to s odkazem na zaneprázdněnost. Jediným pramenem, z něhož lze zjistit právní názory žalovaného, jsou tak fakticky pouze jeho rozhodnutí. Je tedy nutné zajistit, aby tato byla v jednotlivých konkrétních případech na základě žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím zajištěna.

K tomuto podání žalobkyně žalovaný ve vyjádření ze dne doručeném dne 18. 12. 2013 jednak odkázal na svá předchozí vyjádření, jednak odmítl tvrzení žalobkyně, že by nepravomocná jediným pramenem práva, z něhož lze zjistit právní názory žalovaného; ten v oblasti veřejných zakázek nejen průběžně uveřejňuje svá pravomocná rozhodnutí na internetové adrese, ale rovněž zde zveřejňuje výkladová stanoviska, metodiky a aktuality, vydává informační listy o své činnosti, současně pořádá odborné konference apod. Závěrem žalovaný znovu připomněl, že pokud by požadovaná rozhodnutí byla poskytnuta před podáním žaloby, k žalobě samotné by nikdy nedošlo, resp. tato by nebyla podána a pokud ano, byla by ve smyslu ustanovení § 68 písm. d) s. ř. s. žalobou nepřipustnou, neboť by směřovala pouze proti důvodům rozhodnutí, a proto by byla v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta.

V návaznosti na to pak žalobkyně v posledním podání ze dne 27. 1. 2014 již jen krátce zmínila, že žalovaný neuvádí žádné nové skutečnosti a smysl jeho dalšího vyjádření tak není jasný. Současně setrvala na tom, že jediným pramenem, z něhož lze zjistit právní závěry žalovaného, jsou fakticky pouze jeho rozhodnutí, a to jak pravomocná, tak i nepravomocná.

V. Posouzení věci soudem

Napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích uplatněných žalobních bodů, ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (ex offio), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí rektora žalované, přičemž dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.

O žalobě krajský soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínky vyplývajících z ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. poté, kdy účastníci řízení s tímto postupem vyslovili souhlas.

Podstatou žaloby bylo posouzení postupu povinného subjektu – žalovaného, resp. jeho předsedy, a to v souvislosti s odmítnutím žádosti o poskytnutí informací, kterou se žalobkyně domáhala dvou nepravomocných rozhodnutí vydaných žalovaným coby správním orgánem I. stupně v řízení vedeném v rámci dohledu nad zadáváním veřejných zakázek. V průběhu

řízení před soudem přitom žalovaný požadované rozhodnutí žalobkyni poskytl, neboť v mezidobí nabylo právní moci.

V.a) K otázce přípustnosti žaloby

Soud se v první řadě zabýval problematikou podmínek řízení, konkrétně otázkou, zda pouhým poskytnutím požadované informace v průběhu řízení před soudem neodpadl předmět tohoto řízení. Odpadnutí předmětu řízení před soudem je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro který nelze v řízení pokračovat [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. K odpadnutí předmětu soudního řízení dochází zejména v případech, kdy dojde k odstranění žalobou napadeného aktu správního orgánu jiným způsobem, tedy např. cestou mimořádných opravných prostředků či obdobných instrumentů uplatněných dle procesních předpisů upravujících správní řízení [viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2007, č. j. 7 Afs 143/2006-95, ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009-104 (publ pod č. 2207/2011 Sb. NSS), ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011-129, či ze dne 28. 6. 2012, č. j. 2 Aps 5/2011-153; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz]. O odpadnutí předmětu řízení se naopak nejedná např. tehdy, pominou-li účinky napadeného rozhodnutí [srov. např. rozsudek ze dne 21. 7. 2005, č. j. 7 Azs 101/2005-46 (publ. pod č. 1404/2007 Sb. NSS)], či vykoná-li účastník řízení povinnost uloženou mu pravomocným rozhodnutím [srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2006, č. j. 8 Ans 1/2006-135 (publ. pod č. 1012/2007 Sb. NSS)].

Na základě skutkových okolností nelze mít v daném případě za to, že by došlo k odpadnutí předmětu soudního řízení. Při poskytování informací na žádost je nutno rozlišovat, že pozitivní výstup povinného subjektu, tedy poskytnutí informace, má formu faktického úkonu, zatímco výstup negativní, tedy odmítnutí žádosti, je po formální stránce rozhodnutím (soud zde pro zjednodušení vědomě pomíjí další možné varianty procesního postupu povinného subjektu při nakládání s podanou žádostí o poskytnutí informace, vůči nimž je primárním prostředkem ochrany žadatele podání stížnosti ve smyslu § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím). Žalovaný tvrdil, že po podání žaloby učinil onen faktický úkon (poskytl rozhodnutí), jehož chtěla žalobkyně docílit, a proto také ve svých vyjádřeních – viz rekapitulace výše pod bodem IV. – nastolil otázku přípustnosti žaloby a jejího odmítnutí. Zde však současně pominul, že i přes pozdější poskytnutí informace tu stále existuje původní pravomocné odmítavé rozhodnutí. Ze zákona o svobodném přístupu k informacím nijak neplyne, že by pozdějším poskytnutím požadované informace došlo k odstranění předchozího odmítavého rozhodnutí. Ostatně i žalovaný v příslušném přípisu ze dne 2. 7. 2013, č. j. ÚOHS-11468/2013/320/EDy, svůj postup (kdy žalobkyni informoval o nabytí právní moci požadovaných rozhodnutí a o jejich zveřejnění na internetové adrese Úřadu s tím, že odpadly důvody jeho neposkytnutí, pročez mu je zasílá) odůvodnil pouze souladem „s *principem dobré správy*“.

Z právní konstrukce, že po právní moci negativního rozhodnutí lze informaci na základě téže žádosti poskytnout pouze poté, co bude nejpozději současně s jejím poskytnutím odstraněno předchozí negativní rozhodnutí, ostatně vychází též § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí

žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout. Kdyby platila teze žalovaného, že pravomocné negativní rozhodnutí lze překonat pouhým faktickým úkonem spočívajícím v následném poskytnutí informace, bylo by i citované ustanovení nepochybně konstruováno tak, že by soud pouze nařídil poskytnutí informace a nemusel by napadená rozhodnutí správních orgánů rušit.

Souzená věc je do určité míry specifická v tom, že požadovaná informace (rozhodnutí správního orgánu) měla určitou vlastnost (rozhodnutí nebyla pravomocná), kterou v průběhu řízení před soudem pozbyla (rozhodnutí nabyla právní moci). Je zjevné, že předmět sporu mezi žalobkyní a žalovaným nespočíval v otázce poskytnutí rozhodnutí samotných, ale právě v tom, zda mělo být žalobkyni poskytnuta rozhodnutí nepravomocné. Žalovaný tedy žalobkyni posléze neposkytl informaci přesně tak, jak byla původně požadována, tedy jako dosud nepravomocná rozhodnutí. Z hlediska materiálního je ovšem nutno mít za to, že informací jsou předmětná rozhodnutí sama. Poskytl-li je tedy (byť již jako pravomocná rozhodnutí) žalovaný v průběhu soudního řízení žalobkyni, není zde již místo pro případný výrok soudu dle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Nicméně, jak plyne z výše uvedeného, není důvodu, pro nějž by se žalobkyně nadále nemohla domáhat výslovného zrušení odmítavého rozhodnutí žalovaného potvrzeného rozhodnutím předsedy Úřadu, neboť pravomocné rozhodnutí o žádosti žalobkyně i přes následné poskytnutí požadované informace stále existuje, může být nezákonné z důvodů namítaných v žalobě, a proto nelze přezkum takového správního rozhodnutí odmítnout. Pokud by tak soud učinil, představoval by jeho postup odepření práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 2 Listiny).

Z těchto důvodů se soud nepřiklonil k argumentaci uvedené v usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 5. 2012, č. j. 62 Af 49/2011-137, na něž žalovaný odkazoval, a v němž senát 62 zdejšího soudu posuzoval, zda byl žalobce pozdějším poskytnutím informace uspokojen. I při vědomí skutečnosti, že krajské soudy by měly rozhodovat tak, aby nepřispívaly ke vzniku názorových rozporů a rozhodovaly pokud možno jednotně, dospěl senát 30 zdejšího soudu – podobně jako senát 29 zdejšího soudu v rozsudku ze dne 19. 12. 2014, č. j. 29A 55/2013 – 50 – k závěru o neudržitelnosti tohoto výkladu zejména z hlediska ochrany ústavně zaručených práv jednotlivce. Proto se od již dříve vysloveného názoru tohoto soudu odklonil přímo rozhodnutím ve věci samé, neboť krajský soud nemá možnost obrátit se a těleso obdobné rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (srov. zejména § 17 s. ř. s.).

Nutno současně dodat, že právní argumentace žalovaného by, samozřejmě dovedena *ad absurdum*, teoreticky mohla vést až k účelovému znemožnění soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného týkajících se neposkytování jeho dosud nepravomocných rozhodnutí.

V.b) K otázce uspokojení žalobkyně

Procesní cestou, díky níž by nemuselo dojít k soudnímu přezkumu napadeného rozhodnutí, by za této situace bylo, pokud by žalobkyně souhlasila s tím, že byla následným postupem žalovaného uspokojena ve smyslu § 62 s. ř. s.

Žalovaný navrhl, aby soud řízení na základě tohoto ustanovení zastavil, neboť podle něj došlo k uspokojení žalobkyně dříve, než soud rozhodl. Tomuto návrhu však soud nevyhověl. K tomuto závěru jej přitom nevedla skutečnost, že samotný proces uspokojování žalobkyně neprobíhal zcela v souladu s jednotlivými kroky, jak jsou vymezeny v § 62 s. ř. s., ale samotná skutečnost, že žalobkyně nevyjádřila se svým uspokojením souhlas; naopak s tímto postupem vyjádřila zásadní nesouhlas, vč. vysvětlení důvodů – viz rekapitulace výše pod bodem IV.

Nebyly proto dány podmínky pro zastavení řízení podle § 62 s. ř. s.; k tomu srov. *mutatis mutandis* usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2010, č. j. 3 Ads 148/2008 – 70, publ. pod č. 2130/2010 Sb. NSS, podle kterého podmínky pro zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele nejsou dány v případě, že se navrhovatel na výzvu soudu podle § 62 odst. 3 s. ř. s. ve stanovené lhůtě vyjádří, že postupem správního orgánu uspokojen není. A tak tomu jednoznačně bylo i v nyní projednávané věci, byť k nesouhlasnému vyjádření žalobkyně došlo již v návaznosti na vyjádření žalovaného a nikoli k výzvě soudu.

V.c) K věci samé

Pokud jde o samotné věcné posouzení, jedná se zejména o zhodnocení vztahu mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a zákonem o veřejných zakázkách, konkrétně jeho § 123. Žalovaný k tomu argumentoval na jedné straně tím, že zákon o veřejných zakázkách obsahuje zvláštní úpravu zveřejňování informací o rozhodnutích Úřadu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím (viz body 11. a 12. rozhodnutí žalovaného, body 9., 10. vyjádření žalovaného k žalobě), na straně druhé pak tím, že zákon o veřejných zakázkách sice neobsahuje komplexní úpravu práva na svobodný přístup k informacím, ustanovení § 123 tohoto zákona však představuje zvláštní důvod k odepření poskytnutí informace (viz bod 17. rozhodnutí předsedy Úřadu, bod 12. vyjádření k žalobě) a je doplněním zákona o svobodném přístupu k informacím (viz bod 11. vyjádření k žalobě).

Zde je možno odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010-86 (publ. pod č. 2128/2010 Sb. NSS), podle něhož *„je třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací vůbec nepostupuje dle zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 2 odst. 3 tohoto zákona), a případy, kdy se postupuje podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zvláštní zákon obsahuje pouze některé zvláštní normy.“* Po uvedení konkrétních případů spadajících do jednoho či druhého okruhu pak Nejvyšší správní soud dovodil, že je v zásadě možné, aby *„zvláštní zákon stanovil speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Výčet důvodů pro odmítnutí žádosti uvedený v zákoně o svobodném přístupu k informacím proto není vyčerpávající, ale je možné, že bude rozšířen jiným zvláštním zákonem.“* Současně se pak Nejvyšší správní soud výslovně ztotožnil se závěrem správního soudu prvního stupně, že *„zákon o veřejných zakázkách nepředstavuje komplexní úpravu poskytování informací, která by vylučovala aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím na základě § 2 odst. 3 tohoto zákona“*. Tento názor, že zákon o veřejných zakázkách neobsahuje komplexní úpravu poskytování informací ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu

k informacím pak Nejvyšší správní soud vyslovil např. též v rozsudku ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011-121 (publ. pod č. 2494/2012 Sb. NSS). Zdejší soud nevidí důvod, pro nějž by se měl od citované judikatury odklonit.

Otázka vztahu dvou právních předpisů bývá natolik složitá, že většinou vylučuje jednoduchou odpověď přiznávající jednomu předpisu povahu *legis specialis* a druhému *legis generalis*. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006-111, ke vztahu speciality a generality uvedl, že „v souladu s teorií práva nelze v daném případě hovořit o tomto vztahu mezi jednotlivými právními předpisy, tedy celými zákony, nýbrž mezi jednotlivými normami, tedy pravidly chování, jejichž konflikt je posuzován. Jak dokládají stěžejní práce v oboru teorie práva (viz zejména V. Knapp, *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha 1995, str. 159), když vykládají pravidlo *lex specialis derogat generali*, slovem ‚lex‘ se v tomto principu nemíní zákon jako celek, ale právě právní norma, jejíž obecnost či zvláštnost je posuzována. To jistě nevylučuje, aby v některém konkrétním případě bylo možno za zvláštní pokládat celý právní předpis (ve vztahu k jinému předpisu obecnému), zde však takový ‚celostní‘ přístup situaci spíše zatemňuje, než projasňuje, když se snaží prokázat, zda je obecnějším předpisem zákon o ochraně přírody a krajiny nebo atomový zákon.“

Pro nyní souzenou věc je podstatné zabývat se zejména otázkou, které konkrétní informace má žalovaný při výkonu své působnosti spočívající v dohledu nad zadáváním veřejných zakázek poskytovat a které nikoli. Při tomto vymezení, zúženém na otázku poskytování rozhodnutí Úřadu, však není vůbec namístě hledat mezi jednotlivými ustanoveními zákona o veřejných zakázkách (tedy zejména jeho § 123) a zákona o svobodném přístupu k informacím vztah generality a speciality, neboť se vzájemně nederogují, nýbrž doplňují. Žalovaný tak má v první řadě poskytovat informace vztahující se k jeho citované působnosti ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nelze pochybovat o tom, že takovými informacemi jsou v obecné rovině též správní rozhodnutí vydávaná žalovaným při výkonu dané působnosti (viz též níže citace z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10). K tomu ustanovení § 123 zákona o veřejných zakázkách dodává, že „Úřad průběžně uveřejňuje svá pravomocná rozhodnutí podle tohoto zákona na své internetové adrese.“

Jak plyne z § 4 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti nebo zveřejněním. V případě ustanovení § 123 zákona o veřejných zakázkách se ve vztahu k Úřadu jedná o doplnění normy, která obecně upravuje rozsah informací, jež povinné subjekty ze zákona zveřejňují, tedy poskytují i bez žádosti. Toto doplnění ukládá žalovanému nad rámec zákona o svobodném přístupu k informacím (a oproti většině ostatních správních úřadů) specifickou publikační povinnost ohledně jeho pravomocných rozhodnutí. Z takto uložené povinnosti však nelze explicitně ani implicitně dovodit zákaz poskytnout k individuální žádosti o informaci nepravomocné rozhodnutí žalovaného. Jinak řečeno, citované ustanovení toliko pozitivně normuje, že Úřad průběžně zveřejňuje pravomocná rozhodnutí na internetu. Jde tedy zjevně o určitou nadstandardní informační povinnost žalovaného, která se ovšem nijak nedotýká minimálního standardu v podobě obecné úpravy poskytování informací. Odlišný účel předmětného ustanovení je přitom patrný také již z toho, že nereguluje poskytování informací na základě individuálních žádostí, nýbrž neadresně, vůči celé veřejnosti.

Ostatně ani samotný text § 123 zákona o veřejných zakázkách není formulován jako důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí určité informace. Výkladu žalovaného ale nesvědčí ani systematické umístění tohoto paragrafu. Závěr, že smyslem § 123 zákona o veřejných zakázkách není omezení přístupu k informacím, nýbrž naopak posílení informovanosti veřejnosti, pak jednoznačně plyne též z důvodové zprávy k zákonu o veřejných zakázkách (viz digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, dostupný na www.psp.cz, 4. volební období, 2002-2006, sněmovní tisk 1076/0), v níž je k dotčenému paragrafu (původně označenému jako § 120) uvedeno, 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 (<http://www.compet.cz>).“

V této souvislosti nelze též pominout, že „právo na informace se řadí mezi politická práva jednotlivců. Jeho smyslem je kontrola činnosti veřejné správy. Zákonnost při výkonu veřejné správy právní řád garantuje systémem záruk, právních prostředků určených k zabezpečení dodržování právních norem. Cílem kontroly veřejné správy je zjistit skutečnosti rozhodné pro posouzení dodržování zákonitosti při jejím výkonu, porovnat je v konkrétním případě se zákonem stanovenými standardy činnosti správního úřadu, vyhodnotit případné odchylky od těchto standardů a při zjištění porušení zákonitosti navrhnout nebo přijmout odpovídající prostředky nápravy“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, č. j. 5 As 68/2008-60).

V tomto ohledu jsou též na souzenou věc zcela nepochybně aplikovatelné i obecné závěry vyslovené Ústavním soudem v nálezu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10 (publ. pod č. 123/2010 Sb., [N 68/56 SbNU 761]; <http://nalus.usoud.cz>). Je zřejmé, že celou řadu svých závěrů Ústavní soud, byť na půdorysu předestřené právní otázky, adresoval veřejné moci a jejím orgánům jako celku. Zdůraznil, že právo na informace je veřejným subjektivním právem, z čehož plyne, že adresátem povinností je veřejná moc. Poskytnutí nepravomocného rozhodnutí (v daném případě rozsudku) je požadováno od státu jako od nositele veřejné moci, protože požadovaná informace je výsledkem rozhodovací pravomoci, tedy výsledkem realizace veřejné moci. Dále například uvedl, že smyslem a účelem práva na informace je „veřejná kontrola výkonu státní (tedy i soudní) moci; ta je z logiky věci realizována – a tím i způsobilá podléhat legitimní kontrole – nejen v rozhodování o veřejnoprávních věcech, ale i v rozhodování ve sporech soukromoprávních“. Upozornil též na to, že „[v] důsledku cenzury informačního monopolu (v podobě paušálního zákazu poskytnout nepravomocné rozsudky) tedy může dojít k zásahu do výkonu funkcí veřejné kontroly“. Pro nyní souzenou věc pak není nepodstatným ani jeho závěr, že „smysl poskytnutí nepravomocných rozsudků může tkvět i v předvídatelnosti soudních rozhodnutí a může jít též o pramen interpretace práva, tedy o zdroj právní argumentace“.

Při realizaci ústavně zaručeného práva na informace, garantovaného článkem 17 Listiny, je navíc třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat restriktivním způsobem. Opačný postup, tedy extenzivní výklad podmínek, za kterých zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje právo na poskytnutí informací omezit a informace neposkytnout, by směřoval proti vlastnímu smyslu a účelu práva na informace [srov.

např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 3 Ads 33/2006-56 (publ. pod č. 1272/2007 Sb. NSS), nebo ze dne 10. 10. 2003, č. j. 5 A 119/2001-38 (publ. pod č. 74/2004 Sb. NSS)].

I kdyby tedy § 123 zákona o veřejných zakázkách připouštěl dvě rovnocenné varianty výkladu, lišící se v možnosti poskytování nepravomocných rozhodnutí Úřadu, musel by se soud v souladu s výše uvedeným přiklonit k interpretaci zasahující do práva na informace v menším rozsahu. Jak již však soud naznačil, podle jeho názoru ani ustanovení § 123 zákona o veřejných zakázkách nelze rozumně vyložit tak, že by znemožňovalo poskytování nepravomocných rozhodnutí žalovaného na žádost.

Zde je současně nutno dodat, že závěr soudu v žádném případě neznamená, že by měl žalovaný automaticky zveřejňovat všechna nepravomocná rozhodnutí tak, jak mu to ukládá § 123 zákona o veřejných zakázkách ve vztahu k rozhodnutím již pravomocným. Žalovaný pouze dle § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup každé rozhodnutí poskytnuté na žádost.

Pro úplnost pak krajský soud konstatuje, že omezení práva na informace nelze odůvodnit ani tím, že správní řízení je obecně neveřejné. V první řadě zákon o svobodném přístupu k informacím tuto skutečnost výslovně nespojuje s následkem v podobě odmítnutí žádosti. Kromě toho se ovšem ani nejedná o hodnotu, která by snad sama o sobě mohla převážet nad právem na informace ve smyslu výše citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Nemožnost veřejnosti účastnit se jednání správního orgánu nelze vykládat tak, že jednotlivci nemají právo na informace o výsledku tohoto jednání, kterým je právě rozhodnutí, byť nepravomocné (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, č. j. 6 As 40/2004-62, či ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010-86, publ. pod č. 2128/2010 Sb. NSS). Omezení práva na informace by v daném případě nesledovalo ani žádný legitimní cíl, a nebylo by tak proporcionální. Práva a zájmy osob, k nimž se požadovaná informace vztahuje, chrání zákon o svobodném přístupu k informacím prostřednictvím důvodů pro odepření poskytnutí informace (§ 7 - § 11). Lze dodat, že podle § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím není poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem ani porušením zákonné mlčenlivosti.

Zcela na závěr pak k žalobní námitce ohledně obchodního tajemství, které může být součástí rozhodnutí (pravomocného i nepravomocného) soud dodává, že dle § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se obchodní tajemství neposkytne; je přitom věcí povinného subjektu (správního orgánu, např. i žalovaného), jak tuto zákonnou povinnost splní. Konkrétní způsob splnění této povinnosti však není předmětem tohoto řízení. Obecně lze jen říct, že splnění této povinnosti nesmí být v kolizi s jinými povinnostmi žalovaného podle uvedeného zákona o svobodném přístupu k informacím.

VI. Závěr a náklady řízení

Z výše uvedených důvodů soud shledal rozhodnutí předsedy Úřadu za nezákonné. Proto jej zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Jak soud uvedl již výše, vzhledem ke specifické skutkové situaci nebyl v daném případě prostor pro postup dle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., 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.

Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Tato náhrada v daném případě přísluší za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč; tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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 6. 5. 2015

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu