



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Petra Mikeše a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **euroAWK, s. r. o.**, se sídlem Konopištská 739/16, Praha 10, zast. Mgr. Janem Najmanem, LL.M., advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2010, čj. MV-62439-9/ODK-2010, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2014, čj. 11 A 219/2010-54,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2014, čj. 11 A 219/2010-54, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Na základě usnesení Rady hlavního města Prahy č. 436 zveřejnil dne 16. 4. 2010 Magistrát hlavního města Prahy, odbor obchodních aktivit (dále jen „správní orgán prvního stupně“), záměr hlavního města Prahy pronajmout soubor pozemků v jeho vlastnictví za účelem umístění a provozování reklamních zařízení a vyzval případné zájemce k účasti ve výběrovém řízení. Podmínky výběrového řízení, pro zájemce vyzvednutelné v prostorách správního orgánu prvního stupně, stanovily vedle kvalifikačních předpokladů pro účast ve výběrovém řízení a postupu pro podávání a hodnocení nabídek zájemců rovněž požadovaný obsah nabídky. Žalobkyně podala dne 4. 5. 2010 žádost o informaci týkající se výběrového řízení, a to mimo jiné o poskytnutí všech

předložených nabídek do výběrového řízení, včetně příloh. Správní orgán prvního stupně žádosti v tomto rozsahu nevyhověl a žalobkyni poskytl toliko informace, které však co do obsahu podle názoru žalobkyně nebyly natolik dostatečné, aby mohlo být na jejich základě ověřeno splnění podmínek výběrového řízení jednotlivými účastníky.

[2] Proti zamítavému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně dne 20. 5. 2010 odvolání; rozhodnutím ze dne 2. 7. 2010, čj. MV-62439-4/ODK-2010, žalovaný zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Správní orgán prvního stupně vydal nové rozhodnutí dne 14. 7. 2010, čj. MHMP OOA/EO/50/2010, přičemž žádosti žalobkyně opět nevyhověl s odkazem na ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“ či též „zákon o informacích“). Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobu proti tomuto v záhlaví citovanému odvolacímu rozhodnutí Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl. V odůvodnění svého rozsudku městský soud uvedl, že informace obsažené v přihláškách do výběrového řízení podaných třetími osobami, které nejsou subjekty veřejného práva a nedisponují veřejnými prostředky, nemohly fakticky vzniknout s použitím veřejných prostředků a že žádný zákon účastníkům výběrového řízení neukládá konkrétní povinnost předat informace povinnému subjektu, přičemž je zcela na každém z nich, zda se do výběrového řízení přihlásí a jaké předloží nabídky. Účastníci výběrového řízení přitom k poskytnutí předmětných informací souhlas nedali.

II.

Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku uvedla, že nabídky předložené ve shora uvedeném výběrovém řízení se okamžikem jejich předložení staly jeho součástí. Výběrové řízení přitom nelze rozdělit na informace, které vznikly za použití veřejných prostředků a které nikoli, a to už proto, že samo výběrové řízení je z veřejných prostředků financováno. Ostatně i samotné nabídky musely obsahovat informace převzaté z podmínek výběrového řízení vyhlášených správním orgánem prvního stupně. Jakmile odevzdá jeden z uchazečů výběrového řízení zpracovanou nabídku, stávají se informace obsažené v této zpracované nabídce součástí veřejné soutěže, a tudíž i veřejně dostupným zdrojem informací; stěžovatelka tu argumentovala rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2012, čj. 15 Ca 89/2009-55, č. 2694/2012 Sb. NSS).

[5] Podle § 35 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), musí být majetek hlavního města Prahy *„využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonom vymezené působnosti.“* Tomuto pravidlu pak podléhá i výběrové řízení. Je tudíž lhostejno, že zákon nikomu neukládá, aby se výběrového řízení zúčastnil, neboť kdo chce užívat majetek hlavního města Prahy, musí být srozuměn s tím, že hospodaření s tímto majetkem podléhá pravidlům stanoveným zákonem o hlavním městě Praze; tato pravidla pak dopadají i na jeho jednání. Za této situace nemá nedostatek souhlasu s poskytnutím

pokračování

informací stěžovatelce dle § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona žádný význam. Nesprávný výklad tohoto ustanovení způsobil porušení povinnosti selektivního přístupu dle § 12 téhož zákona.

[6] Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem městského soudu, dle něhož je transparentnost výběrového řízení zajištěna zveřejněním záměru k jeho uskutečnění dle § 36 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, resp. poskytnutím informací o podmínkách výběrového řízení, seznamu jeho účastníků a výsledku hodnocení jejich nabídek. Stěžovatelka namítla, že požadavek transparentnosti se zde neprojevuje pouze zveřejněním záměru, popř. kontrolou výkonu samostatné působnosti ze strany ministerstva vnitra dle § 113 odst. 1 zákona o hlavním městě v Praze, nýbrž i veřejnou kontrolou prostřednictvím poskytování informací. Jí poskytnuté informace však neumožňují úsudek o tom, zda výběrové řízení proběhlo v souladu s podmínkami stanovenými zadavatelem (správním orgánem prvního stupně). Hospodaření s majetkem hlavního města Prahy náleží do samostatné působnosti hlavního města Prahy dle § 16 téhož zákona, přičemž ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona dopadá na samostatnou působnost povinného subjektu. Výběrové řízení bylo navíc výzvou k podání návrhů na uzavření nájemních smluv; podané nabídky tudíž představují právní jednání (návrh) a pokud se na nájemní smlouvy nevztahuje žádná z výjimek svobodného přístupu k informacím, nemůže se vztahovat ani na návrhy k uzavření takové smlouvy.

[7] Výklad § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona zvolený správními orgány, jemuž městský soud přisvědčil, odporuje čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť nesleduje žádný z legitimních cílů, na jejichž základě lze svobodný přístup k informacím omezit a ani nepředstavuje opatření v demokratické společnosti nezbytné; k tomu stěžovatelka odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb.

[8] Uvedený výklad je též v rozporu s unijním právem, konkrétně se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „směrnice 2003/98/ES“). Stěžovatelka vyjádřila názor, že tato směrnice „nebyla do českého právního řádu řádně implementována“ a provedla rozbor možností přímého či nepřímého účinku směrnic (unijního práva).

[9] Stěžovatelka označila napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost, neboť městský soud se v něm nedostatečně vypořádal s otázkou „souladu výkladu právních předpisů o svobodném přístupu k informacím [...] s ústavním pořádkem a evropským právem“. Rozsudek také mimo jiné pojednává o mezích správního uvážení, ačkoli tato úvaha nemá s projednávanou věcí nic společného.

[10] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek městského soudu, tak i rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížnosti uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Důvodné kasační stížnosti vyhověl na základě úvah dále vyložených.

III. A K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, přičemž tuto shledal z části důvodnou.

[14] Jakkoli úvahy městského soudu o správním uvážení, případně chyby v psaní, na které stěžovatelka upozorňuje, mohou mít vliv na přehlednost a nižší srozumitelnost rozsudku, nelze jim přičítat intenzitu, jež by mohla přivodit jeho kasaci. Závažnější vadou je však absence přezkoumatelné úvahy reagující na (již v žalobě podrobně zdůvodněnou) námitku stěžovatelky týkající se výkladu § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona dle stěžovatelky provedeného žalovaným v rozporu s ústavním pořádkem. K této námitce městský soud uvedl pouze tolik, „že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v souladu s ústavními principy.“ Z uvedeného však není vůbec zřejmé, jaké úvahy k takovému závěru městský soud vedly. Zavádějící je též konstatování městského soudu, dle kterého stěžovatelka „nepolemizuje přímo s tím, jak žalovaný aplikoval toto ustanovení, ale spíše s ústavností samotného ustanovení, což je patrné i z [...] odkazu na nález ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, č. j. Pl. ÚS 2/10, jehož předmětem byla otázka ústavní konformity konkrétního ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona o informacích a nikoli aplikace této normy.“ Stěžovatelčina žalobní argumentace byla naopak jednoznačně vedena vůči výkladu předmětného ustanovení zvoleného žalovaným.

III. B K námitce eurokonformního výkladu informačního zákona

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou absence eurokonformního výkladu informačního zákona, přičemž tuto shledal důvodnou.

[16] Předně Nejvyšší správní soud považuje za vhodné upřesnit závěry městského soudu, dle nichž „směrnice nemají dle práva Evropské unie přímý účinek, t.j. že nejsou v členských státech přímo aplikovatelné,“ stejně jako závěr „že směrnice, na kterou odkazuje žalobce, byla do právní normy ČR řádně transformována.“

[17] Unijní směrnice jsou do vnitrostátního práva vtahovány metodou implementace. Článek 288 Smlouvy o fungování EU k tomu uvádí, že „[s]měrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.“ Směrnice 2003/98/ES byla do informačního zákona implementována (transponována, obsahově přejata). Toto upřesnění

pokračování

není však pro posouzení věci klíčové. Tím je naopak nezbytná úvaha, zda k této implementaci skutečně došlo a v kladném případě úvaha, zda text a výklad vnitrostátní právní normy implementující směrnici 2003/98/ES dostatečným způsobem zajišťují výsledek, jehož má být dle uvedené směrnice dosaženo.

[18] Tyto úvahy jsou též základem pro pochopení fungování přímého a nepřímého účinku unijních směrnic.

[19] I unijní směrnice totiž mohou mít – za určitých okolností – přímý účinek. Pilotním rozhodnutím se v této souvislosti stal rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn*, 41/74, ECLI:EU:C:1974:133, jenž umožnil jednotlivcům dovolávat se přímého účinku směrnic, jsou-li její ustanovení bezpodmínečná a dostatečně přesná a směrnice zároveň nebyla správně provedena vnitrostátním opatřením ve stanovené lhůtě. V rozsudku ze dne 11. 7. 2002, *Marks & Spencer*, C-62/00, ECLI:EU:C:2002:435, Soudní dvůr dovodil, že členské státy jsou povinny zajistit plnou aplikaci směrnice i po přijetí implementačních opatření, přičemž pokud jinak správná implementační opatření nejsou v praxi korektně aplikována, mohou se jednotlivci dovolat přímo směrnice (srov. také Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 68).

[20] Nejvyšší správní soud neshledal, že by § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona, který stanoví, že povinný subjekt informaci neposkytne, pokud „jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí“, byl se směrnicí 2003/98/ES v rozporu, resp. tuto směrnici neimplementoval; ta v čl. 1 odst. 3 stanoví, že „je založena na režimech přístupu jednotlivých členských států a tyto nejsou jejími ustanoveními dotčeny.“ Pokud pak sama směrnice stanoví, že se nedotýká režimů přístupu jednotlivých států, nelze pro účely posouzení jejího přímého účinku bez dalšího dojít ani k závěru, že příslušné implementační opatření obsažené v § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona není v praxi korektně aplikováno nebo – přesněji řečeno – že sám text citovaného zákonného ustanovení korektní aplikaci vylučuje. Naopak z výkladu zde dále obsaženého v odst. [21] až [24] je patrné, že eurokonformní interpretace a aplikace § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona je možná. Vzhledem k uvedenému Nejvyšší správní soud dovodil, že v posuzovaném případě předpoklady pro aktivaci přímého účinku směrnice 2003/98/ES dány nejsou.

[21] Tato skutečnost však nevyvazuje to orgány České republiky jakožto členského státu Evropské unie z povinnosti vykládat vnitrostátní právní normy v souladu s unijním právem (tzv. nepřímý účinek); v posuzovaném případě právě se směrnicí 2003/98/ES, jejíž implementační lhůta uplynula dne 1. 7. 2005. Soudní dvůr k nepřímému účinku směrnic v rozsudku ze dne 4. 7. 2006, *Adeneler a další*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443, uvedl, že povinnost eurokonformního výkladu „byla uložena zejména pro případ neexistence přímého účinku ustanovení směrnice, ať již příslušné ustanovení není dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné, aby mohlo mít takový účinek, nebo se jedná výlučně o spor mezi jednotlivci.“

[22] Dle čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2003/98/ES se tato směrnice nepoužije na „dokumenty, jejichž poskytnutí nepřísluší do oblasti veřejných úkolů příslušných subjektů veřejného sektoru, definované zákonem nebo jinými závaznými předpisy v členském státě nebo při neexistenci těchto předpisů definované v souladu s obecnou správní praxí v příslušném členském státě.“ A contrario tedy dopadá na případy, ve kterých poskytnutí dokumentů do oblasti veřejných úkolů subjektů veřejného sektoru spadá. Podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2003/98/ES se „subjektem veřejného sektoru“ rozumí státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty.“ V souladu s těmito ustanoveními pak dle § 2 odst. 1 informačního zákona jsou povinnými osobami subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

[23] Dikce shora citovaných ustanovení směrnice 2003/98/ES a informačního zákona tak bezesporu dopadá i na nyní posuzovaný případ, neboť hlavní město Praha je územním samosprávným celkem, jemuž § 35 zákona o hlavním městě Praze stanovuje povinnosti (veřejné úkoly) vztahující se ke způsobu využívání, péči, kontrole hospodaření a k vedení účetnictví o jeho majetku. Výběrové řízení na pronájem pozemků tak nepochybně náleží do oblasti veřejných úkolů, neboť je přímým promítnutím zákonné povinnosti účelného a hospodárného využívání majetku hlavního města Prahy. Správní orgán prvního stupně vykonává přitom nejenom přenesenou působnost hlavního města Prahy, ale plní v samostatné působnosti i úkoly uložené mu zastupitelstvem či radou hlavního města Prahy (§ 81 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze).

[24] Účel směrnice 2003/98/ES pak lze dovodit z odst. 16 její preambule: „Zveřejnění všech obecně dostupných dokumentů, které má veřejný sektor v držení a které se týkají nejen politiky, ale i soudnictví a správy, je základním nástrojem rozšíření práva na informace, které je základní zásadou demokracie. Tento cíl platí pro instituce na všech úrovních, tj. na místní, vnitrostátní i mezinárodní úrovni.“ Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byla směrnice 2003/98/ES promítnuta (implementována) do informačního zákona, k tomu ve vztahu k § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona uvádí následující: „Zásada transparentnosti v širším pojetí je jedním ze základních principů uplatňování veřejné moci a také základním požadavkem Směrnice.“

[25] Městský soud proto pochybil, pokud při výkladu § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona od unijního práva zcela odhlédl, což mělo – jak bude pojednáno dále – dopad do hmotněprávního posouzení věci.

III. C K námitce netransparentnosti výběrového řízení

[26] Nejvyšší správní soud přisvědčil i námitce nedostatečné transparentnosti výběrového řízení.

[27] Stěžovatelka správně poukázala na dikci § 35 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, dle kterého „[m]ajetek hlavního města Prahy musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajících ze zákona vymezené působnosti. Hlavní město Praha je povinno pečovat o svůj majetek, kontrolovat hospodaření s tímto majetkem a vést účetnictví

pokračování

podle zákona o účetnictví.“ Naplňování těchto povinností přitom musí podléhat veřejné kontrole, která je promítnutím zásady transparentnosti požadované směrnicí 2003/98/ES.

[28] Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008, uvedl, že *„obec ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věcí veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní povinnosti vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Tyto zásady jsou ostatně vyjádřeny i v některých ustanoveních zákona č. 128/2000 Sb. (např. § 2 odst. 2 či § 38 odst. 1).“*

[29] Ve shora citovaném rozsudku čj. 15 Ca 89/2009-55 k předmětné otázce Krajský soud v Ústí nad Labem konstatoval následující: *„K zásadě transparentnosti a povinnosti vztahující se k jejímu naplňování soud poznamenává, že ji lze identifikovat v zásadě nejen ve všech fázích zadávacích řízení - od povinnosti oznamovat zahájení zadávacího řízení přes nutnost sepsat protokol o otevírání obálek (v rámci této fáze sdělovat přítomným uchazečům informaci o nabídkové ceně) až po povinnost zadavatele odůvodnit svá rozhodnutí v rámci zadávacího řízení (typicky vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení), nýbrž i po ukončení zadávacích řízení v případech, kdy žadatelé ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím požadují po zadavateli veřejné zakázky poskytnout určité informace o uskutečněných zadávacích řízeních. Účelem zásady transparentnosti totiž nepochybně je, aby na příslušnou veřejnou zakázku bylo nahlíženo jako na čitelnou a v jistém slova smyslu i předvídatelnou a aby tato podléhala efektivní veřejné kontrole. Smyslem této zásady pak je to, aby bylo možné bez dalšího odhalit a sankcionovat jakékoliv formy korupčních jednání, popř. dohody mezi určitými skupinami dodavatelů ucházejících se o veřejnou zakázku.“*

[30] Jakkoli se citované rozsudky vztahují k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), dále jen „obecní zřízení“, resp. zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), závěry v nich uvedené týkající se zásady transparentnosti lze bezezbytku uplatnit i v nyní posuzovaném případě.

[31] Nejvyšší správní soud považuje za nutné důsledně odmítnout závěr městského soudu, dle kterého *„kontrola nad konáním magistrátu je při vyhlášení výběrového řízení dostatečně zajištěna zákonem stanovenou povinností zveřejnit předmětný záměr tak, aby se k němu občané mohli vyjádřit a předložit případně své nabídky.“* Městský soud se přitom při posuzování transparentnosti výběrového řízení spokojil s tím, že *„informace týkající se záměru pronajmout pozemek, podmínek výběrového řízení, jeho průběhu, včetně protokolu o otevírání nabídek, i vyhodnocení předložených nabídek byly žalobci v rámci jeho žádosti o poskytnutí požadovaných informací poskytnuty.“* Z uvedených informací lze však seznat pouze to, že výběrové řízení za určitých podmínek proběhlo a jaký je jeho výsledek. Nelze z nich však nikterak dovodit to, co je pro průzračnost postupu hlavního města Prahy a jednotlivých zájemců nejpodstatnější: totiž zda tito zájemci podmínky výběrového řízení splnili. O transparentnosti takového řízení tudíž nemůže být řeč.

[32] Ve světle shora uvedených postulátů je přitom nutné vykládat i jednotlivá ustanovení informačního zákona.

III. D K námitce nesprávného výkladu § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona

[33] V nyní projednávané věci se stal sporným výklad § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona, který stanoví, že povinný subjekt informaci neposkytne, pokud „jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí.“

[34] Žalovaný i městský soud přitom vycházeli z premisy, že pro aplikaci uvedené výjimky je v posuzovaném případě zapotřebí kumulativní naplnění tří předpokladů: 1) informace vznikla bez použití veřejných prostředků, 2) osoba, jež takovou informaci předala, takto neučinila na základě zákonem stanovené povinnosti, a 3) tato osoba nedala s poskytnutím informace souhlas. Takto však dle názoru Nejvyššího správního soudu uvedené zákonné ustanovení strukturováno není. Z ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona lze dovodit tři možné varianty poskytnutí/neposkytnutí informace. Všechny tyto varianty týkají se informací vzniklých bez použití veřejných prostředků a současně i předaných povinnému subjektu třetí osobou. Pro přehlednost lze tyto varianty shrnout následovně:

- a) osoba, jež informaci předala, měla k jejímu předání povinnost uloženou zákonem,
- b) osoba, jež informaci předala, sice neměla k jejímu předání povinnost uloženou zákonem, ale s poskytnutím informace souhlasila,
- c) osoba, jež informaci předala, neměla k jejímu předání povinnost uloženou zákonem, a ani nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí.

V případech sub a) a b) se informace poskytne, v případě sub c) nikoliv.

[35] V projednávané věci stěžovatelka – snad i v důsledku argumentace žalovaného a posléze i městského soudu o potřebě kumulativního splnění tří předpokladů (viz shora odst. [34]) pro poskytnutí informace – především tvrdila, že požadovaná informace vznikla zapoužití veřejných prostředků, protože se výjimka dle § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona dovolující informaci neposkytnout vůbec neuplatní. I pro případ aplikace § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona dovozovala pak existenci svého práva na žádané informace především s odkazem na potřebu ústavně konformního a eurokonformního výkladu tohoto zákonného ustanovení; přitom víceméně neodmítla názor žalovaného i městského soudu, že v projednávané věci absentoval souhlas třetí osoby (osob) s poskytnutím informací; vyjádřila však mínění, že tyto osoby měly k předání informace povinnost uloženou zákonem. Neposkytnutá informace vznikla dle stěžovatelky za použití veřejných prostředků už proto, že okamžikem předložení se nabídky staly součástí výběrového řízení, které „jako celek mohlo proběhnout jen za použití veřejných prostředků“, přičemž informace ve výběrovém řízení vzniklé nelze rozdělit.

[36] Nejvyšší správní soud se s názorem stěžovatelky, dle kterého výběrové řízení nelze rozdělit na informace, které vznikly za použití veřejných prostředků a které nikoli, jen

pokračování

proto, že samo výběrové řízení je z veřejných prostředků financováno, neztotožňuje. V rozsudku ze dne 21. 6. 2012, čj. 9 As 101/2011-108, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[i]nformací, která vznikla za použití veřejných prostředků, se rozumí taková informace, která vznikla bezprostředně v souvislosti s jejich vynaložením. Takovou informací proto nebude informace, která nemá s vynaložením veřejných prostředků úzkou souvislost (k tomu srovnej Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Linde, Praha 2010, s. 273).“ Informační zákon pojem „veřejné prostředky“ nedefinuje, avšak nepochybně lze za ně považovat veškeré majetkové prostředky, s nimiž hlavní město Praha jakožto veřejnoprávní korporace mající vlastní majetek hospodaří (srov. čl. 101 odst. 3 Ústavy). Podpůrně tu lze též odkázat na § 2 odst. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), jenž považuje za veřejné prostředky „veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)“, přičemž § 2 písm. f) pak vymezuje, že veřejnými financemi jsou „veřejné příjmy a veřejné výdaje“. Jakkoli obsah nabídek předložených ve výběrovém řízení nezbytně vychází z informací obsažených v podmínkách (záměru hlavního města Prahy pronajmou nemovitý majetek), jedná se tu o informace původní, vzniklé výhradně z činnosti účastníků výběrového řízení. Náklady vzešlé osobám, jež se rozhodly na záměr pronájmu reagovat (účastnit se výběrového řízení) z veřejných prostředků financovány nepochybně nebyly. Na tom nic nemění fakt, že formulace podmínek záměru mohla si vyžádat (a pravděpodobně i vyžádala) vynaložení alespoň nějakých veřejných prostředků.

[37] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v její argumentaci, dle které osoby, jež informace (zde přihlášky do výběrového řízení) předaly, takto učinily na základě zákonem stanovené povinnosti.

[38] Nejvyšší správní soud se již v rozsudku ze dne 26. 4. 2007, čj. 6 As 15/2006-113, č. 1271/2007 Sb. NSS, ohledně této podmínky přiklonil k výkladu, „který chápe ‚povinnost uloženou zákonem‘ dle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. jako povinnost předat informace povinnému subjektu dle zvláštního zákona.“ Takovou povinnost však ve vztahu k účastníkům výběrového řízení vyhlášeném podle zákona o hlavním městě Praze žádný zákon neukládá a nelze ji dovodit ani ze znění § 35 odst. 1 věty první téhož zákona (na něž stěžovatelka poukazuje), dle kterého „[m]ajetek hlavního města Prahy musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti.“ Ta stanovuje pouze obecnou zásadu hospodaření s uvedeným majetkem a z ní plynoucí zásadu transparentnosti (viz zde odst. [27] až [31]), avšak nikoli povinnosti účastníků výběrového řízení.

[39] Otázkou, co je a co již není „povinností uloženou zákonem“ [byť ve vztahu k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), dále jen „rozpočtová pravidla“] se Nejvyšší správní soud zabýval v již shora citovaném rozsudku čj. 9 As 101/2011-108, ve kterém konstatoval, že se neztotožnil „se závěrem městského soudu, že byla-li by povinnost předložit doklady o financování projektu (zde úvěrovou smlouvou) žadateli a příjemci dotace uložena samotným rozhodnutím o poskytnutí dotace, nebyl by tím splněn jeden z předpokladů stanovených § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Naopak zdejší soud dospěl k

závěru, že úvaha stěžovatele o tom, že na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace, jehož součástí jsou i Podmínky poskytnutí dotace, které zákon v § 14 odst. 3 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech jako náležitost rozhodnutí předpokládá, je nutno povinnosti stanovené těmito podmínkami považovat za povinnosti uložené na základě zákona. Je zřejmé, že podmínky, které je nutno při čerpání jednotlivých dotací dodržovat, není možné obsáhnout v zákoně o rozpočtových pravidlech ani žádném jiném zákoně.“ V uvedené věci tedy rozpočtová pravidla přímo počítala s tím, že podmínky poskytnutí dotace jsou součástí rozhodnutí.

[40] V nyní posuzovaném případě je však situace jiná, neboť § 36 zákona o hlavním městě Praze stanoví, že *„[z]áměry hlavního města Prahy nebo městských částí prodat, směniti nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku hlavní město Praha nebo městská část zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před schválením v orgánech hlavního města Prahy nebo v orgánech městských částí vyvěšením na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy nebo na úřední desce úřadu městské části, aby se k nim mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky“* [takřka totožné ustanovení je obsaženo také v § 39 obecního zřízení, či § 18 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)]. Citované ustanovení ukládá hlavnímu městu Praze povinnost zveřejnit svůj záměr, avšak již nestanoví konkrétní způsob, jak tohoto záměru dosáhnout – výběrové řízení je v této souvislosti pouze fakultativním (byť v zásadě žádoucím, protože transparentním) řešením. Případní zájemci pak mají možnost (nikoli povinnost) se ke zveřejněnému záměru vyjádřit a předložit své nabídky. Podané nabídky sice musí korespondovat s případnými podmínkami výběrového řízení, které jsou jeho součástí, avšak výběrové řízení (jak shora uvedeno) není v daném případě projevem zákonné povinnosti, pročez tuto „povinnost“ nelze vztáhnout ani na samotné podání nabídek.

[41] Obecně je také pravdou, že cílem § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona je chránit informace, které byly povinným subjektům sděleny dobrovolně (srov. shora citovaný rozsudek čj. 9 As 101/2011-108). Městskému soudu pak lze přitom přisvědčit v tom, že *„je zcela na každém ze soutěžitelů, zda se do výběrového řízení přihlásí a jaké předloží nabídky.“* Potud se tedy Nejvyšší správní soud se závěry městského soudu ztotožnil.

[42] Nejvyšší správní soud však naopak nesouhlasí s názorem městského soudu, dle něhož *„[v] daném případě účastníci výběrového řízení souhlas s poskytnutím informace povinnému subjektu nedali.“* Dle názoru Nejvyššího správního soudu byl totiž tento souhlas obsažen již v samotném podání nabídky ve výběrovém řízení, přičemž k uvedenému závěru dospěl na základě následujících úvah.

[43] Ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) in fine informačního zákona vylučuje aplikaci výjimky pro poskytování informace v něm obsažené, pokud osoba, jež informaci povinnému subjektu předala *„nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí.“* Klíčovou je přitom otázka povahy takového sdělení coby právního jednání.

[44] Podle § 546 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), *„[p]rávně lze jednat konáním nebo opomenutím; může se tak stát výslovně nebo jiným způsobem nevzbuzujícím pochybnost o tom, co jednáající osoba chtěla projevit.“* Dle § 559 občanského zákoníku pak *„[k]aždý má právo zvolit si pro právní jednání libovolnou formu, není-li ve volbě formy omezen ujednáním nebo zákonem.“* Obdobná ustanovení obsahovala i

pokračování

ustanovení § 35 odst. 1 a § 40 odst. 1 zrušeného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Právní jednání (dřívější terminologií „právní úkon“) lze tedy učinit i prostým konáním (tj. konkludentně), je-li vůle jednajícího dostatečně zřejmá a zákon či smluvní ujednání nestanoví formu jinou. Sdělení podle § 11 odst. 2 písm. a) in fine informačního zákona je přitom právním jednáním, pro něž informační zákon ani žádný jiný právní předpis povinnou formu nestanoví a vzhledem k jeho veřejnoprávní povaze není obligatorní formu možno dovodit ani z žádného smluvního ujednání. Zbývá tak pouze posouzení otázky, zda podání nabídky ve výběrovém řízení je takovým jednáním, které dostatečně manifestuje vůli osoby k vyjádření souhlasu s poskytnutí informace předané povinnému subjektu.

[45] Nejvyšší správní soud připouští, že čistě jazykový výklad pojmu „sdělení“ souhlasu s poskytnutím informace mohl by vést k závěru o nezbytnosti jeho výslovného (ve smyslu slovně projeveného) vyjádření, jež by vůli jednajícího vyjevilo. Ústavní soud však ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že *„naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity“* (srov. např. nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Tato teze je v judikatuře Ústavního soudu ustálená. Příkladem v plenárním nálezu 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., Ústavní soud konstatoval, že *„[s]oud [...] není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“* S tímto již tradičním a ustáleným interpretačním přístupem Ústavního soudu nemá Nejvyšší správní soud potřebu jakkoli polemizovat. Shodně s doktrínou Ústavního soudu a koneckonců dnes již i ustálenými a převažujícími názory jurisprudenčními konstatuje Nejvyšší správní soud, že jazykový výklad v žádném případě nepředstavuje výkladovou metodu jedinou či a priori určující. Typicky je totiž zapotřebí zkoumat i účel aplikované normy.

[46] Již shora byla v odst. [24] citována důvodová zpráva k § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona, ve znění zákona č. 61/2006 Sb. (*„[z]ásada transparentnosti v širším pojetí je jedním ze základních principů uplatňování veřejné moci a také základním požadavkem Směrnice“*). Předmětný pojem (sdělení souhlasu) je tudíž nezbytné vykládat v souladu s unijním právem (viz zde odst. [16] až [24]), přičemž takový výklad musí respektovat požadavek co nejširšího poskytování informací ve veřejném sektoru a nesmí popírat smysl, pro který byl tento požadavek zákonodárcem do právního řádu České republiky vtělen.

[47] Podáním nabídky soutěžitelé vyjádřili primárně vůli zúčastnit se výběrového řízení. Nejvyšší správní soud se proto v posuzovaném případě pro účely posouzení existence jasně vyjádřené vůle tudíž zabýval i samotným charakterem výběrového řízení vyhlášeného na základě zákona o hlavním městě Praze.

[48] Jak plyne ze shora uvedeného, výběrové řízení (byť jeho vyhlášení není stricto sensu zákonnou povinností) je naplněním zásady účelného, hospodárného a transparentního využití majetku hlavního města Prahy – tj. veřejných prostředků (srov. zde odst. [36]) – stanovené v § 35 odst. 1, ve spojení s § 36, zákona o hlavním městě Praze (viz zde odst. [38] a [40]). Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb., konstatoval, že „[d]o nabytí účinnosti novely zákona o svobodném přístupu k informacím provedené zákonem č. 61/2006 Sb. [...] platilo, že povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím je též ‚veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky‘. Tím tak zákonodárce zdůraznil explicitně, že otázka hospodaření s veřejnými prostředky je ve veřejném zájmu, že má podléhat veřejné kontrole.“ V podobném duchu se pak vyjádřil i Nejvyšší soud ve shora citovaném rozsudku sp. zn. 28 Cdo 3297/2008, ve kterém uvedl, že „hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné“; Nejvyšší správní soud přitom neshledal žádný důvod, proč by závěr zde uvedený nebyl aplikovatelný i ve vztahu k hlavnímu městu Praze. Výběrové řízení, jehož prostřednictvím má být nakládáno s veřejnými prostředky, musí pro svůj veřejný charakter umožňovat veřejnou kontrolu, k níž právo na poskytnutí informací s tímto výběrovým řízením souvisejících neoddělitelně náleží; bez těchto informací by taková kontrola nebyla vůbec možná.

[49] V posuzovaném případě správní orgán prvního stupně ve zveřejněném záměru vyjádřil úmysl pronajmout soubor pozemků ve vlastnictví hlavního města Prahy za účelem umístění a provozování reklamních zařízení, vyzval případné zájemce k účasti ve výběrovém řízení a zároveň pro uvedené výběrové řízení stanovil podmínky (nabídky tak musely obsahovat mimo jiné cenovou nabídku). Tím, že se soutěžitelé rozhodli dotyčného výběrového řízení účastnit, byli současně nuceni respektovat jak uvedené požadavky zadavatele, tak také požadavky kladené na toto výběrové řízení právním řádem (výběrové řízení nelze vést contra legem), z nichž nejdůležitějším je v kontextu projednávané věci právě požadavek transparentnosti a s ní související možnost veřejné kontroly. Podáním nabídek tudíž vyjádřili svou vůli se režimu veřejného výběrového řízení podrobit.

[50] Není proto rozhodné, zda účastníci výběrového řízení vyjádřili formalizovaným aktem souhlas s poskytnutím požadovaných informací stěžovateli; již samotnou účastí v daném výběrovém řízení je totiž takový souhlas obsažen. Vzhledem k aplikovatelnosti zásady transparentnosti lze uzavřít, že v posuzovaném případě staly se informace obsažené v odevzdaných nabídkách součástí veřejné soutěže, a tudíž i veřejně dostupným zdrojem informací (k tomu srov. analogicky § 6 zákona o veřejných zakázkách a rozsudek zde citovaný v odst. [29]). Správní orgán prvního stupně jako povinný subjekt ve smyslu informačního zákona byl proto povinen vyhovět žadateli o poskytnutí informace ohledně takové nabídky, vyjma dílčích informací, jež jsou z poskytování dle informačního zákona vyloučeny.

[51] Opačný výklad § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona byl by nejen v rozporu se zásadou transparentnosti, nýbrž by z režimu poskytování vyjímal informace, které pojmově přísluší do oblasti veřejných úkolů ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) směrnice 2003/98/ES. Smysl uvedeného ustanovení, jímž je naplnění citované směrnice, byl by výkladem o nezbytnosti formalizovaného souhlasu účastníků výběrového řízení s poskytnutím informací zcela popřen. Podáním nabídky reagujícím na záměr obce (zde

pokračování

hlavního města Prahy) pronajmout nemovitý majetek vyjadřuje účastník výběrového řízení tímto záměrem ohlášeného svou vůlí podrobit se podmínkám výběrového řízení, včetně jeho veřejného charakteru; nabídka tak musí obsahovat požadované náležitosti, jež ve výsledku představují informace, na jejichž poskytnutí existuje dle informačního zákona právní nárok.

III. E K námitce porušení povinnosti selektivního přístupu

[52] Důvodnou shledal Nejvyšší správní soud i námitku, dle které správní orgány porušily povinnost selektivního přístupu k poskytovaným informacím.

[53] Ustanovení § 12 informačního zákona stanoví, že „[v]šechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odeprít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odeprít. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odeprít trvá.“ Citované pravidlo tak umožňuje alespoň poskytnutí té části informace, která není z poskytování dle informačního zákona vyloučena (typicky v zájmu ochrany utajovaných informací či obchodního tajemství; § 7 a 9 informačního zákona).

[54] Vzhledem k výše uvedenému přitom neobstojí paušální názor správních orgánů a probovaný městským soudem, že „z povahy věci není v předmětném případě taková selekce možná, neboť v nabídkách reagujících na zveřejnění záměru pronájmu pozemků povinného subjektu nemůže být obsažena žádná informace, jíž by měl případný zájemce ze zákona povinnost povinnému subjektu předat.“ Skutečnost, že požadované informace nevznikly za použití veřejných prostředků a že nebyly povinnému subjektu předány osobou, jíž zákon takovou povinnost ukládá, je totiž irrelevantní vzhledem k souhlasu účastníků výběrového řízení s poskytnutím takové informace implicitně vyjádřenému již samotným podáním nabídky. Správní orgány tudíž pochybily, pokud stěžovatelce odmítly poskytnout požadovanou informaci, a to aniž by vůbec přistoupily k úvaze, zda snad jen některé z požadovaných informací lze z poskytnutí vyloučit.

IV.

Závěr a náklady řízení

[55] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu ze dne 4. 2. 2014, čj. 11A 219/2010-54, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; městský soud je v dalším řízení právními názory Nejvyššího správního soudu vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O věci Nejvyšší správní soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[56] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu mimo jiné pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, nepřistoupil současně ke zrušení rozhodnutí žalovaného dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.

[57] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. srpna 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu