



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **Mgr. T. M.**
bytem X

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2020, č. j. 174198/2020/KUSK,

takto:

- I. Výrok II rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2020, č. j. 174198/2020/KUSK, se ruší v části, kterou bylo zamítnuto odvolání a potvrzen výrok III rozhodnutí Městského úřadu Příbram ze dne 10. 11. 2020, č. j. MeUPB 99079/2020, v rozsahu týkajícím se odmítnutí bodů 1), 3.3) a 3.7) žalobcovy žádosti o informace ze dne 4. 9. 2020 doplněné dne 7. 9. 2020.
- II. Výrok III rozhodnutí Městského úřadu Příbram ze dne 10. 11. 2020, č. j. MeUPB 99079/2020, se ruší v rozsahu týkajícím se odmítnutí bodů 1), 3.3) a 3.7) žalobcovy žádosti o informace ze dne 4. 9. 2020 doplněné dne 7. 9. 2020.
- III. Městskému úřadu Příbram se ukládá povinnost poskytnout žalobci ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku informace:
 - a) personální složení stálé hodnotící komise pro veřejné zakázky malého rozsahu,

- b) seznam členů hodnotící komise, kteří se podíleli na hodnocení nabídek v rámci veřejných zakázek „Automatické výsuvné sloupky (2)“ a „Zastávkové přístřešky 2019“,
- c) podklad zpracovaný Městským úřadem Příbram, na jehož základě projednala hodnotící komise splnění technických kvalifikačních předpokladů ze strany budoucího vítězného dodavatele veřejné zakázky „Automatické výsuvné sloupky (2)“.

IV. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci a žaloba

1. Městský úřad Příbram (dále jen „povinný subjekt“) rozhodnutím ze dne 10. 11. 2020, č. j. MěUPB 99079/2020, částečně odmítl žalobcovu žádost o informace podle § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 12/2020 Sb. (dále jen „informační zákon“), neboť povinnost poskytovat informace se netýká vytváření nových informací (výrok II prvostupňového rozhodnutí), a částečně odmítl podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona, neboť požadované informace se vztahují k vnitřním pokynům povinného subjektu (výrok III). Výrokem I povinný subjekt žalobci část požadovaných informací poskytl.
2. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) rozhodnutí povinného subjektu ve výroku II zrušil a věc vrátil v tomto rozsahu zpět povinnému subjektu. Odvolání proti výroku I a III žalovaný zamítl a rozhodnutí povinného subjektu v tomto rozsahu potvrdil.
3. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení napadeného rozhodnutí v části zamítající odvolání a potvrzují výrok III rozhodnutí povinného subjektu.
4. Žalobce předně upřesňuje, že žádal v obecné rovině sdělení personálního složení stále hodnotící komise pro veřejné zakázky malého rozsahu zadávané povinným subjektem (bod 1 žádosti), dále seznam členů hodnotící komise ve vztahu ke dvěma konkrétním zakázkám (bod 3.3 žádosti) a podklad zpracovaný povinným subjektem, na jehož základě projednala hodnotící komise splnění technických kvalifikačních předpokladů ze strany budoucí vítězného dodavatele (bod 3.7 žádosti). Body 1 a 3.3 mohou na první pohled působit duplicitně, ale není tomu tak, neboť žalobce v době podání žádosti nevěděl, zda bylo složení komise stejné jako v době, kdy se rozhodovalo o obou dotčených zakázkách.
5. K otázce poskytnutí informace o členech stále hodnotící komise žalobce nesouhlasí s argumentací, podle které by hodnotící komise měla výlučně vnitřní působnost bez přesahu „navenek“. Komise má podle směrnice č. 1/2019 – Zásady a postupy při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu – vydané dne 25. 7. 2019 povinným subjektem (dál jen „směrnice č. 1/2019“) pravomoc podílet se na procesu rozhodování o veřejných zakázkách, byť nečiní konečné rozhodnutí o tom, s kým bude uzavřena smlouva. Informace o složení komise proto nemůže být podle žalobce výhradně vnitřním *pokynem*. Z jiné informace poskytnuté povinným subjektem žalobci vyplývá, že členy stále hodnotící komise jsou zaměstnanec města a tři volení zástupci města. I z této skutečnosti je tedy patrný veřejný

charakter komise. Tato okolnost nadto posiluje požadavek transparentnosti a veřejné kontroly, neboť určití členové komise mohou následně u téže zakázky činit – ve své úřední či volené funkci – v rámci další fáze téhož zadávacího řízení další úkony či rozhodnutí (na rozdíl od situace, kdy by se jednalo např. o externí odborníky). Nemůže obstát ani argument, že složení stále hodnotící komise představuje vnitřní *dokument*. Žalobce nepožadoval kopii určité „jmenovací listiny“, která by takovým dokumentem (či pokynem) mohla být, ale informaci o tom, které osoby jsou členy komise. Nadto na vnitřní dokumenty se § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona nevztahuje.

6. Podle žalobce neobstojí ani odkaz na § 218 odst. 2 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Povinný subjekt i žalovaný toto ustanovení interpretují chybně, pokud dovozují, že omezení poskytnutí informací o složení komise by mělo platit po celou dobu existence komise, nikoli pouze po dobu jednotlivého zadávacího řízení. Obě zadávací řízení byla v době podání žádosti o informace ukončena. Povinný subjekt ani žalovaný nemohou dovozovat vyšší ochranu jmen členů komise nad rámec zákona. Touto námitkou se žalovaný nezabýval, pouze zopakoval závěr povinného subjektu o ochraně jmen členů komise a zmínil neukončení její činnosti. Žalobce pak poznamenává, že podle jednotlivých zadávacích dokumentací povinný subjekt při vyhlašování veřejných zakázek malého rozsahu nevyužívá právo na postup podle zákona o veřejných zakázkách. V takovém případě se nemůže dovolávat (ani podpůrně) ochrany členů komise dle téhož zákona. Nadto odkaz na § 218 zákona o veřejných zakázkách nebyl uveden ve výroku, ale toliko v odůvodnění rozhodnutí povinného subjektu. Žalobce dále připomíná, že omezení poskytnutí informací podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona je fakultativní, nikoli povinné. Žalovaný se dostatečně nevypořádal s poukazem na rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2017, č. j. 1 As 120/2017 – 37, č. 3584/2017 Sb. NSS. Daný rozsudek se sice netýká veřejných zakázek a žalobce si je vědom rozdílu mezi škodní a hodnotící komisí. Obě komise se však shodně podílí na rozhodování o hospodaření s veřejnými prostředky. Z uvedeného rozsudku pak také vyplývá, že personální složení komise není vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona. Co se týče složení stále hodnotící komise, to vůbec nemůže podléhat (byť nepřímě) ochraně podle § 218 zákona o veřejných zakázkách.
7. K poskytnutí podkladu zpracovaného povinným subjektem, na jehož základu projednala hodnotící komise splnění technických a kvalifikačních předpokladů, žalobce uvádí, že nebylo-li povinnému subjektu zřejmé, co je v této části žádosti požadováno, měl žalobce vyzvat k upřesnění žádosti. Tuto námitku žalovaný nijak nerefletoval. Žalovaný k podkladům obecně uvedl, že se jedná o nezávazné, doporučující dokumenty. To ovšem k aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona nepostačuje. Na podklad se na rozdíl od pokynu případná možnost ochrany dle tohoto ustanovení nevztahuje. Žalobce dále poukazuje na rozpornost jednotlivých tvrzení povinného subjektu. Pokud komise posuzovala nabídku, nemůže povinný subjekt tvrdit, že neexistuje dokument o posouzení (neboť podle směrnice se o posouzení vytváří zápis), resp. naopak, pokud neexistuje dokument o posouzení, nelze tvrdit, že komise nabídku posoudila a rada města schválila závěry komise. Tento rozpor nemusí nutně představovat pochybení při aplikaci informačního zákona, ale může podle žalobce poukazovat na nedostatky při správní činnosti města Příbram.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že nesdílí názor, podle kterého má hodnotící komise pravomoc podílet se na procesu rozhodování. Dokumenty, které jsou určeny jako podklady pro rozhodování ve věcech zakázek malého rozsahu, nejsou pro radu závazné, jejich charakter je pouze doporučující a rada není v žádném případě povinna se jimi řídit. Pokud se jedná o složení jednotlivých komisí, jde o vnitřní dokument, jehož obsah je určen pouze pro členy rady. Podle žalovaného tato informace požívá ochrany podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona. Ochrana informace o členech stálé hodnotící komise je jednoznačně dána § 218 zákona o veřejných zakázkách, neboť se jedná o informace o osobách, které se podílejí na průběhu zadávacího řízení, a to do jeho ukončení. Základním znakem stálé hodnotící komise je její trvalost, její činnost tedy nekončí ukončením jednoho zadávacího řízení, ale týká se se všech aktuálních i budoucích řízení. Sdělením takové informace by došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách.
9. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

Replika žalobce

10. Žalobce v replice shrnul části žaloby, které souvisejí s vyjádřením žalovaného. Povinný subjekt a žalovaný aplikují zákon o veřejných zakázkách s určitou mírou libovůle. Jednají nad rámec toho, co tento zákon ve věci odmítnutí informací výslovně umožňuje, nadto nepřesně interpretují § 218 zákona o veřejných zakázkách a § 11 informačního zákona. Žalobce nesouhlasí ani s názorem, že by se hodnotící komise nijak nepodílela na procesu rozhodování o zakázkách, ostatně sám žalovaný uvádí, že dokumenty poskytované radě města mají doporučující charakter. Žalobce je přesvědčen, že přinejmenším ve vztahu ke složení komise u již ukončených zadávacích řízení je oprávněn příslušnou informaci získat. Podle žalobce není dokument, na jehož základě hodnotící komise posuzuje vhodnost uchazeče o veřejnou zakázku, vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona.
11. Závěrem repliky upravil žalobce žalobní návrh tak, že namísto vrácení věci žalovanému k novému projednání požaduje nařízení poskytnutí požadované informace povinnému subjektu podle § 16 odst. 5 informačního zákona.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

12. Ze správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti.
13. Dne 4. 9. 2020 obdržel povinný subjekt žádost o informace, ve které žalobce požadoval poskytnutí následujících informací:
- 1) *personální složení stálé hodnotící komise dle směrnice 1/2019 (upravující zásady a postupy zadávání veřejných zakázek malého rozsahu),*
 - 2) *datum jmenování stále hodnotící komise, případně o informaci, k jakým personálním změnám (od 1. 8. 2019 do data žádosti) ve složení komise došlo a o sdělení dat příslušných změn,*
 - 3) *a) zápisu o posouzení a hodnocení nabídek,*
b) seznamu členů komise podílejících se na hodnocení nabídek v rámci dále uvedených zakázek (pokud tato informace nevyplývá přímo ze zápisu),
c) podkladů pro jednání stálé hodnotící komise a
d) písemné zprávy o hodnocení nabídek (pokud se liší od zápisu o posouzení a hodnocení nabídek),

a to pro zakázky: „Automatické výsuvné sloupky (2)“ a „Zastávkové přístřešky 2019“.

14. V upřesnění žádosti ze dne 4. 9. 2020 žalobce k bodům 3a) až 3d) uvedl, že v případě zakázky „Zastávkové přístřešky 2019“ požaduje informace i v případě, pokud hodnocení zakázky uskutečnila dřívější stálá hodnotící komise, existující před účinností směrnice č. 1/2019.
15. Dne 7. 9. 2020 žalobce část žádosti v rozsahu bodů 3a až 3d včetně následného „upřesnění“ zrušil a uvedl, že v zájmu jednoznačnosti a přesnosti učiní v této dílčí části samostatné podání. Žalobce dále v žádosti doručené povinnému subjektu dne 7. 9. 2020 s poukazem na směrnici č. 1/2019 požádal o poskytnutí následujících informací ve vztahu k zakázkám „Automatické výsuvné sloupky (2)“ a „Zastávkové přístřešky 2019“ (soud dále tuto část žádosti označuje pořadovým číslem „3“): 1) *zápis o posouzení a hodnocení nabídek*, 2) *písemná zpráva o hodnocení nabídek (pokud se liší od zápisu)*, 3) *seznam členů hodnotící komise, kteří se podíleli na hodnocení nabídek v rámci uvedených zakázek*, 4) *informace o tom, jaké náležitosti členové hodnotící komise v rámci jednotlivých nabídek posuzovali (pokud tato informace nevyplyne z informací dle bodu 1 nebo 2)*, 4) *podklady pro jednání stálé hodnotící komise*. Žalobce doplnil, že žádá o poskytnutí pouze těch informací a materiálů, které nejsou k datu žádosti veřejně dostupné. Ve vztahu k zakázce „Automatické výsuvné sloupky (2)“ pak žalobce požádal o: 6) *dokument, který dokládá skutečnost, že městský úřad byl v době do 13. 1. 2020 prozatímně informován budoucím vítězným dodavatelem o splnění technických kvalifikačních předpokladů, případně jakým způsobem a kdy byl městský úřad o těchto skutečnostech prozatímně informován*, 7) *podklad zpracovaný městským úřadem, na jehož základu projednala hodnotící komise splnění technických kvalifikačních předpokladů ze strany budoucího vítězného dodavatele*.
16. Rozhodnutím ze dne 22. 9. 2020 povinný subjekt poskytl informace požadované pod body 2), 3.2), 3.4), 3.5) a 3.6). Informace požadované pod body 1), 3.1), 3.3) a 3.7) s poukazem na § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona odmítl poskytnout. Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce odvoláním, na jehož základu žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 10. 2020 rozhodnutí povinného subjektu zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný povinnému subjektu vytkl, že výrok rozhodnutí není vázán na členění žádosti a zabývá se i částí žádosti, kterou žalobce dne 7. 9. 2020 zrušil. Z výroku nebylo zřejmé, jaké právní důvody se k jednotlivým odmítnutým informacím vztahují. Jako „nešťastné“ pak označil zahrnutí poskytnutých informací do rozhodnutí o částečném odmítnutí informace.
17. Povinný subjekt následně rozhodnutím ze dne 10. 11. 2020, č. j. MeUPB 99079/2020: **I)** poskytl informace uvedené v žádosti v bodech 2), 3.2), 3.4), 3.5) a 3.6); **II)** žádost částečně odmítl podle § 2 odst. 4 informačního zákona – povinnost poskytovat informace se netýká vytváření nových informací – a to v části 3.1); **III)** žádost částečně odmítl podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona – nebudou poskytnuty informace, jichž se povinnost poskytovat informace netýká – vztahují se výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu – body 1), 3.1), 3.3) a 3.7).
18. K požadavku na poskytnutí informace o složení stálé hodnotící komise povinný subjekt uvedl, že tato komise je jmenována na základě směrnice č. 1/2019. Tento interní předpis upravuje výlučně vnitřní procesy povinného subjektu jako zadavatele. Stálá hodnotící komise je pouze poradním orgánem, nepřísluší jí žádná rozhodovací pravomoc navenek.

Úkony zadavatele navenek činí rada města či starosta v případech, kdy na něj tuto kompetenci rada města delegovala. Případná doporučení komise nejsou pro uvedené orgány nijak závazná. K tomu ještě „pro úplnost“ povinný subjekt uvedl, že i u zakázek zadávaných ve smyslu příslušných zadávacích postupů upravených zákonem o veřejných zakázkách stanoví § 218 ochranu informací ohledně osob podílejících se na průběhu zadávacího řízení. Z uvedeného lze usoudit, že složení stálé hodnotící komise v případě zakázek malého rozsahu, se neposkytuje. Členové stálé komise se nemění, rozhodují ve stejném složení v současnosti i v budoucích zakázkách, je tedy legitimním důvodem jména členů žalobci neposkytnout. Ve vztahu k bodu 3.1) žádosti (zápis o posouzení a hodnocení nabídek) povinný subjekt uvedl, že se jedná o interní dokument zadavatele, který slouží toliko jako podkladový materiál pro rozhodnutí příslušného orgánu, jde tedy o dotaz ohledně vytváření nových informací (§ 2 odst. 4 informačního zákona), nadto jde o informaci, která má charakter obdobný vnitřnímu pokynu, neboť pouze odráží doporučení hodnotící komise ve vztahu k zadavateli, není však pro samotné rozhodnutí zadavatele závazným podkladem. Ve vztahu k bodu 3.3) žádosti (seznam členů hodnotící komise podílející se na hodnocení uvedených zakázek) poukázal povinný subjekt na důvody odmítnutí žádosti v části týkající se členů stálé hodnotící komise. K bodu 3.7) – podklad zpracovaný zadavatelem, na jehož základu projednala hodnotící komise splnění technických a kvalifikačních předpokladů, povinný subjekt uvedl, že není zřejmé, co daným dokumentem žalobce míní. Účelem zákona není vytváření nových informací. Hodnotící komise posuzovala nabídku a její obsah porovnávala s obsahem výzvy k podání nabídek. Jakékoli další listiny případně vyhotovené komisí nebo jinou osobou v rámci procesu posuzování nabídek, mohly sloužit výhradně jako interní podklady pro následné doporučení komise.

19. Proti prvostupňovému rozhodnutí brojil žalobce odvoláním, v němž uplatnil obdobnou argumentaci jako v žalobě.
20. Výrokem I napadeného rozhodnutí žalovaný zrušil výrok II rozhodnutí povinného subjektu a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že v této části je rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť nelze zjistit, zda požadovaný dokument ve formě požadované žalobcem vůbec existuje, jelikož jej zákon nevyžaduje, tedy zda je uplatnění důvodu podle § 2 odst. 4 informačního zákona v pořádku, a odkaz na § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona nemá oporu ve výroku.
21. Výrokem II napadeného rozhodnutí žalovaný zamítl odvolání proti výroku I a III rozhodnutí povinného subjektu a v tomto rozsahu je potvrdil. Uvedl, že pokud jde o výrok III, jedná se jednoznačně o dokumenty, které jsou určeny pouze jako podklady pro rozhodování rady ve věcech veřejných zakázek malého rozsahu, které nejsou pro radu závazné, jsou pouze doporučující a rada není povinna se jimi řídit. Pokud jde o odmítnutí složení jak stálé hodnotící komise, tak i jednotlivých *ad hoc* jmenovaných hodnotících komisí, je i v tomto případě tato informace určena pouze pro členy rady, jedná se tedy o vnitřní dokument. Žalobcův poukaz na rozsudek NSS č. j. 1 As 120/2017 – 37, není případný, neboť se nevztahuje na zadávání veřejných zakázek, ale zabývá se hospodařením organizačních složek státu, nelze ho proto vztáhnout k rozhodování samosprávy. Pokud jde o tvrzení, že složení hodnotících komisí *ad hoc* je zveřejňováno v usneseních rady, vyhledal si žalovaný poslední usnesení rady ke jmenování hodnotící komise *ad hoc* a konstatoval, že složení rady (správně zřejmě komise - pozn. soudu) je anonymizováno. Pokud tomu tak v minulosti nebylo, jednalo se o pochybení, které je již napraveno.

Ochrana členů trvalé hodnotící komise je navíc výslovně upravena i v § 218 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, neboť její činnost není nikdy ukončena. Pro veřejné zakázky malého rozsahu má toto ustanovení podpůrný charakter. Žalovaný se již nezabýval tím, že povinný subjekt opětovně řešil celou žádost, neboť vzhledem ke komplikovanosti žádosti „je to pro povinný subjekt asi jednodušší“. K potvrzení výroku I žalovaný přistoupil z důvodu právní jistoty, neboť tento výrok je součástí rozhodnutí, které bylo napadeno jako celek.

22. Součástí správního spisu je též směrnice č. 1/2019. Z čl. 1 bodu 1 této směrnice vyplývá, že veřejné zakázky malého rozsahu není zadavatel povinen zadávat postupy podle zákona o veřejných zakázkách, je však povinen postupovat podle této vnitřní směrnice a při svém postupu zadávání dodržovat zásady § 6 zákona, tedy zásady transparentnosti, rovného zacházení, zákazu diskriminace a přiměřenosti. Podle čl. 4 bodu 3 směrnice starosta jmenuje pro danou kategorii zakázek stálou hodnotící komisi. Komise musí mít nejméně tři členy (vždy lichý počet). O posouzení a hodnocení se vytváří písemný zápis s popisem všech rozhodných skutečností, který podepisují zúčastněné osoby. Z technického a věcného hlediska zpracovává odbor městského úřadu, samostatné oddělení městského úřadu, organizační složka města či městská policie, které mají činnost, jíž se zakázka týká, v působnosti nebo předmětu činnosti, podklad pro jednání komise (zejména vyhodnocení splnění technických podmínek zakázky a podobně).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

23. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny požadované formální náležitosti. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
24. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť se s ohledem na skutečnost, že se účastníci řízení k výzvě soudu k této otázce nevyjádřili, jejich souhlas s tímto postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s. předpokládá.

Posouzení žalobních bodů

25. Podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.
26. Citované ustanovení informačního zákona upravuje fakultativní zákonný důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Povinný subjekt při aplikaci tohoto ustanovení musí nejprve podřadit požadované informace pod neurčité právní pojmy (vnitřní pokyn, personální předpis, výlučně vnitřní charakter); pokud dospěje k závěru, že požadované informace spadají do rozsahu zákonného omezení, musí se dále zabývat tím, zda je odmítnutí poskytnutí informace v daném případě skutečně nezbytné, tedy zda existuje legitimní zájem na neposkytnutí požadované informace (rozsudek NSS č. j. 1 As 120/2017 – 37, bod 22).
27. Za interní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím nelze *stricto sensu* považovat každý akt, který správní orgán takto označí (*formální znak*). Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu, tedy *znak obsahový* (rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 – 89).

28. Výlučně vnitřní charakter má taková informace, která se vztahuje výhradně „dovnitř“ povinného subjektu a autoritativně neovlivňuje *žádným způsobem*, přímo či nepřímo, činnost povinného subjektu navenek, tedy činnost vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně nebo jinak podřízeny (rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013 – 58, bod 20). Obdobně Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 10. 1. 2013, č. j. 10 A 251/2011 – 38, č. 2824/2013 Sb. NSS, uvedl, že o vnitřní pokyn se jedná jen tehdy, upravuje-li postupy, které se projeví výhradně uvnitř úřadu a nemají žádný výstup navenek a nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo úřad.
29. Předmětem vnitřního pokynu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o předpisy typu: spisový řád, skartační řád, docházkový systém, evakuační plán úřadu, pokyn o výdeji spotřebního materiálu, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu „uvnitř“ úřadu. Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007 – 64).
30. Soud se s ohledem na uplatněnou žalobní argumentaci dále postupně zabýval tím, zda jednotlivé informace, které povinný subjekt odmítl s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona žalobci poskytnout, spadají do rozsahu tohoto zákonného omezení.

Informace o personálním složení hodnotících komisí

31. Soud konstatuje, že informace o složení hodnotících komisí, a to ať již komise stále či komisí pro jednotlivé veřejné zakázky (z rozhodnutí povinného subjektu nadto vyplývá, že oba druhy komisí jednájí ve stejném složení) není vnitřním pokynem ani personálním předpisem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona.
32. Obsahem těchto informací, které vychází buď z rozhodnutí starosty o jmenování hodnotící komise (čl. 4 odst. 3 směrnice č. 1/2019) či z rozhodnutí zastupitelstva města v případě *ad hoc* komisí, je údaj o tom, které konkrétní osoby se prostřednictvím svého působení v hodnotící komisi podílejí na postupech při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu (posouzením a hodnocením nabídek). Jde tedy v podstatě o informaci o tom, které osoby jsou členy orgánu působícího určitým způsobem v procesu zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. V této souvislosti je třeba v první řadě poukázat na judikaturu, podle které pod neurčitý právní pojem vnitřní pokyny a personální předpisy nespadá popis struktury úřadu, *jmenovité obsazení jednotlivých funkcí* či pracovní řád (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2009, č. j. 1 As 98/2008 – 148, č. 1944/2009 Sb. NSS). Již z tohoto důvodu tedy nemohla informace o složení hodnotící komise spadat pod pojem vnitřního pokynu dle citovaného ustanovení.
33. Dále, aby se jednalo o vnitřní předpis, musela by informace o složení hodnotící komise působit výhradně dovnitř povinného subjektu. Jinými slovy, muselo by jít o takové informace, které se projeví výhradně uvnitř povinného subjektu a nemají žádný výstup navenek a nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo něj. Toto výlučné působení dovnitř povinného subjektu není v případě informace o složení hodnotící komise splněno. Jak již soud uvedl shora a mezi účastníky řízení tato skutečnost není sporná, (stálá) hodnotící komise se podílí na postupech při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. Jejím úkolem je provést posouzení a hodnocení podaných nabídek. Informace o složení hodnotící komise tak není toliko informací, která je určena

pouze pro členy rady, jak mylně uvedl žalovaný, ale naopak se jedná o informaci, která působí též vně povinného subjektu, a to zejména vůči dodavatelům, kteří ve výběrovém řízení podali své nabídky, neboť právě hodnocení těchto nabídek komisí může mít dopad do jejich postavení. Nepodstatné přitom je, že posouzení prováděná hodnotící komisí mají dle tvrzení žalovaného toliko doporučující charakter. I tak se totiž bezesporu jedná o jeden ze zásadních (a povinných) podkladů, kterými se rada města při výběru dodavatele řídí.

34. Nadto působení hodnotící komise v procesu zadávání veřejných zakázek úzce souvisí s nakládáním s veřejnými prostředky města Příbram. Jak přitom vyslovil NSS v žalobcem odkazovaném rozsudku č. j. 1 As 120/2017 – 37, hospodaření s veřejnými prostředky se vždy bude dotýkat i osob stojících mimo daný povinný subjekt, které mají zájem na jeho kontrole. Byť se posledně citovaný rozsudek netýkal poskytování informací souvisejících se zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu a současně se zabýval hospodařením organizačních složek státu, nikoli samospráv, je soud na rozdíl od žalovaného přesvědčen, že obecné závěry v něm vyslovené lze přiměřeně aplikovat i v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud se totiž obecně zabýval účelem poskytování informací v souvislosti s nakládáním s veřejnými prostředky, přičemž je zjevné, že zadávání veřejných zakázek malého rozsahu se právě úzce týká nakládání s veřejnými prostředky, neboť i rozpočty územních samosprávních celků jsou součástí soustavy veřejných rozpočtů v České republice (jde o projev tzv. fiskálního federalismu), jejichž prostřednictvím k nakládání s veřejnými prostředky dochází. O existenci silného veřejného zájmu na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutnosti jeho účinné kontroly, a to i přímé kontroly jednotlivci, která může být uskutečňována prostřednictvím informačního zákona, přitom nemůže být pochyb a byl mnohokrát potvrzen též judikaturou (za všechny srov. např. rozsudky rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, č. 3155/2015 Sb. NSS, či ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155, č. 2109/2010 Sb. NSS).
35. Informace o složení hodnotící komise tedy působí i navenek, neboť hodnotící komise se podílí na postupech souvisejících s nakládáním s veřejnými prostředky povinného subjektu, nejde proto o vnitřní pokyn.
36. Odmítnutí informace o složení hodnotící komise nemohl zdůvodnit ani poukaz povinného subjektu na § 218 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Podle tohoto ustanovení zadavatel neposkytne podle zákona o svobodném přístupu k informacím do ukončení zadávacího řízení informace, které se týkají obsahu nabídek a osob, které se podílejí na průběhu zadávacího řízení. Citované ustanovení je třeba chápat jako zvláštní ustanovení ve vztahu k obecné úpravě informačního zákona (ve vztahu k informačnímu zákonu se tedy nejedná o komplexní úpravu, která by jeho aplikaci zcela vylučovala), které stanovuje podmínky, při jejichž splnění zadavatel požadované informace neposkytne (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 3. 2019, č. j. 14 A 170/2018 – 67).
37. V této souvislosti soud v první řadě zdůrazňuje, že dané ustanovení zákona o veřejných zakázkách nebylo jako důvod pro odmítnutí informace uvedeno ve výroku rozhodnutí povinného subjektu, nejedná se tedy zjevně o ustanovení, podle kterého povinný subjekt při odmítnutí informace postupoval (srov. § 68 odst. 2 správního řádu). To plyne i z odůvodnění rozhodnutí povinného subjektu, který na § 218 zákona o veřejných zakázkách poukázal toliko *pro úplnost* s tím, že toto ustanovení poskytuje „ochranu informací ohledně osob podílejících se na průběhu zadávacího řízení“ v případě zakázek zadávaných podle zákona o veřejných zakázkách. Podle žalovaného má pro veřejné zakázky malého

rozsahu podpůrný charakter. Samy správní orgány tak podle daného ustanovení při odmítnutí požadovaných informací zjevně nepostupovaly.

38. I kdyby snad bylo možno napadené rozhodnutí interpretovat v tom smyslu, že podle žalovaného byl dán důvod pro odmítnutí informace podle § 218 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, nebyl by takový názor žalovaného v dané věci správný.
39. Soud na tomto místě připomíná, že žalobce požadoval sdělení složení hodnotící komise pro veřejné zakázky malého rozsahu. Tento typ zakázek není zadavatel povinen zadat v zadávacím řízení podle zákona o veřejných zakázkách (srov. § 31 tohoto zákona), při jejich zadávání je toliko povinen dodržet zásady podle § 6 (zásady transparentnosti, rovného zacházení, zákazu diskriminace a přiměřenosti). Skutečnost, že se povinný subjekt dobrovolně nepodrobil režimu zadávání veřejných zakázek malého rozsahu podle zákona o veřejných zakázkách, v dané věci vyplývá z čl. 1 bodu 1 směrnice č. 1/2019. Z uvedeného důvodu se proto v posuzované věci nemohl uplatnit ani důvod pro odmítnutí informace podle § 218 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, neboť dané ustanovení míří k ochraně některých informací v průběhu zadávacích řízení podle tohoto zákona. Žalobci pak lze přisvědčit, že ve vztahu k informaci o složení dvou *ad hoc* hodnotících komisí, dané ustanovení nebylo možno aplikovat již vůbec, neboť obě zadávací řízení, ve vztahu k nimž informaci o složení hodnotící komise žalobce požadoval, byla již ukončena, a není tak ani teoreticky splněna časová podmínka pro neposkytnutí informace stanovená v § 218 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách.
40. Soud tedy ve vztahu k informacím požadovaným pod bodem 1) a 3.3) žádosti o informace (složení stálé hodnotící komise a hodnotících komisí u dvou konkrétních veřejných zakázek) uzavírá, že neexistoval důvod pro jejich odmítnutí podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona.

Podklad pro jednání komise zpracovaný městským úřadem

41. Soud se dále zabýval otázkou, zda byly dány důvody pro odmítnutí bodu 3.7) žalobcovy žádosti o informaci, v němž se ve vztahu k veřejné zakázce „Automatické výsuvné sloupky (2)“ domáhal poskytnutí podkladu zpracovaného městským úřadem, na jehož základě projednala hodnotící komise splnění technických kvalifikačních předpokladů ze strany budoucího vítězného dodavatele.
42. Soud v první řadě plně přisvědčuje žalobci, že nemohly vzniknout žádné pochybnosti o tom, jaký dokument žalobce tímto bodem žádosti požadoval. V doplnění žádosti ze dne 7. 9. 2020 totiž nejprve citoval čl. 4 bod 3 poslední větu směrnice č. 1/2019, podle které „z technického a věcného hlediska zpracovává městský úřad podklad pro jednání komise (zejména vyhodnocení splnění technických podmínek zakázky a podobně)“. V bodu 3.7) žádosti pak uvedl, že požaduje podklad zpracovaný městským úřadem „dle výše citovaného ustanovení směrnice č. 1/2019“. Tímto způsobem tedy dle názoru soudu žalobce jednoznačně specifikoval, o poskytnutí jakého dokumentu usiloval. Tvrzení povinného subjektu, podle kterého „není zřejmé, co daným dokumentem žadatel míní“, je tak zjevně svévolné, neboť plně nereflktuje obsah podané žádosti o informace.
43. Podle soudu je pak bez nutnosti bližšího zkoumání zjevné, že tento dokument není vnitřním pokynem ani personálním předpisem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona, jak jej soud vymezil shora. Ani v tomto případě tak nebyl dán důvod pro odmítnutí poskytnutí dané informace podle tohoto ustanovení. Podklad pro

jednání komise zpracovaný městským úřadem podle citovaného článku směrnice č. 1/2019 představuje svou povahou konkrétní podkladový dokument, na jehož základu hodnotící komise společně s dalšími dostupnými podklady hodnotí předložené nabídky u jednotlivých veřejných zakázek malého rozsahu. Nejedná se tedy o žádný „pokyn“, který by určitým způsobem reguloval procesy výhradně uvnitř povinného subjektu. Argumentace povinného subjektu, podle níž listiny vyhotovené komisí nebo jinou osobou v rámci procesu posuzování nabídek, mohly sloužit výhradně jako *interní podklady* pro následné doporučení komise, sice ve svém základu může být správná, nijak však nesvědčí pro závěr, že by tento *interní podklad* měl mít povahu vnitřního pokynu. Pojmy pokyn a podklad přitom nelze způsobem, jakým to učinil povinný subjekt, libovolně zaměňovat. Pokyn bude vždy určitým způsobem závazně určovat poměry (pracovní, organizační, provozní atd.) uvnitř povinného subjektu, zatímco podklad tento charakter závaznosti pro vnitřní poměry nemá. Ostatně sám žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že podklady pro rozhodování rady ve věcech veřejných zakázek malého rozsahu nejsou závazné, ale pouze doporučující. Touto argumentací žalovaný sám vyloučil možnost odmítnout požadovaný dokument podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona.

44. V případě daného podkladu zpracovávaného pro jednání hodnotící komise městským úřadem by bylo možno uvažovat o důvodech jeho odmítnutí podle § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona, podle kterého může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, jde-li o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákona nestanoví jinak. Vzhledem k tomu, že pojem „rozhodnutí“ obsažený v citovaném ustanovení je třeba vykládat široce, lze pod něj podle názoru soudu podřadit i postupy povinného subjektu v zadávacím řízení, v daném případě pak konkrétně rozhodnutí rady města o výběru dodavatele (neboť právě pro toto rozhodnutí, které vychází mimo jiné z posouzení hodnotící komise, je daný dokument podkladem). Nelze však pominout, že toto zákonné fakultativní omezení poskytování informací platí pouze do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím [viz část § 11 odst. 1 písm. b) za středníkem]. V posuzované věci je přitom nesporné, že dotčené zadávací řízení na veřejnou zakázku „Automatické výsuvné sloupky (2)“ již bylo ukončeno (rada města rozhodla o výběru dodavatele, byla i uzavřena smlouva na plnění veřejné zakázky, dílo bylo realizováno a zaplácena jeho cena), omezení poskytnutí informace podle § 11 odst. 1 písm. b) informačního zákona tak na požadovaný podklad nelze aplikovat.

Závěr a náklady řízení

45. S ohledem na výše uvedené shledal soud žalobu důvodnou. Proto zrušil pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. v rozsahu vymezeném ve výrocích I a II tohoto rozsudku napadené i prvostupňové rozhodnutí. Soud nepominul, že žalobce v původním žalobním návrhu sice formálně požadoval zrušení výroku II napadeného rozhodnutí v části, která se týkala potvrzení celého výroku III rozhodnutí povinného subjektu. Výrokem III rozhodnutí povinného subjektu však došlo též k odmítnutí informace požadované pod bodem 3.1) žalobcovy žádosti (šlo o duplicitní odmítnutí tohoto bodu žádosti, který byl odmítnut z jiného důvodu též výrokem II). Vzhledem k tomu, že žalobce proti odmítnutí bodu 3.1) své žádosti v žalobě vůbec nebrojil, což je však pochopitelné, neboť žalovaný skutečnost, že výrok III se týká též bodu 3.1) žalobcovy žádosti zjevně pominul a nijak se k důvodům pro odmítnutí tohoto žádosti v této části podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona v napadeném rozhodnutí nezabýval [naopak uvedl, že odmítnutí bodu 3.1) z tohoto důvodu nemá oporu ve výroku rozhodnutí povinného subjektu] a současně řízení

o poskytnutí této informace po zrušení výroku II rozhodnutí povinného subjektu nadále probíhalo, rozhodl soud o zrušení výroku II napadeného rozhodnutí a výroku III rozhodnutí povinného subjektu pouze v části, která se týkala odmítnutí bodů 1), 3.3) a 3.7) žádosti a ve zbytku nechal tyto výroky nedotčeny, neboť se nestaly předmětem přezkumu v řízení před soudem. Uvedené ostatně potvrzuje též upravený žalobní návrh (v replice), kterým se žalobce domáhal toliko poskytnutí *požadovaných informací* [nikoli tedy informace pod bodem 3.1), jejíž neposkytnutí v žalobě nezpochybnil].

46. Současně soud uložil povinnému subjektu v souladu s § 16 odst. 5 informačního zákona poskytnout žalobci specifikované informace, neboť shledal, že zde není zákonný důvod pro odmítnutí požadovaných informací. Lhůtu ke splnění této povinnosti soud stanovil v souladu s § 54 odst. 7 s. ř. s. v délce 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, což odpovídá lhůtě pro poskytnutí informace dle § 14 odst. 5 písm. d) informačního zákona, přičemž tento rozsudek soud současně zašle i povinnému subjektu.
47. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci, který byl ve věci plně úspěšný, soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové částce 3000 Kč, kterou tvoří zaplacený soudní poplatek za podání žaloby. Tuto částku je žalovaný povinen uhradit žalobci podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Nesplní-li povinný ve lhůtě povinnosti uložené tímto rozsudkem dobrovolně, může se oprávněný domáhat nařízení exekuce či soudního výkonu rozhodnutí.

Praha 21. července 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu