



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, PhD. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Mgr. Ivo Suchomel**, IČO 01173910,
sídlem Durychova 101/66, 142 00 Praha

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**,
sídlem Žižkova 1882/57, 586 01 Jihlava

za účasti
osoby zúčastněné
na řízení: **ČSAD Tišnov, spol. s r. o.**, IČO 46905952,
sídlem Červený Mlýn 1538, 666 01 Tišnov,
zastoupené advokátkou JUDr. Vlastou Vrškovou,
sídlem Cejl 62b, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2021, č. j. KUJI 69409/2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 19. 8. 2021, č. j. KUJI 69409/2021, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce podal k žalovanému dne 11. 6. 2020 žádost o informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“). Předmětem žádosti bylo poskytnutí informací spočívajících v poskytnutí výsledků kontrol provedených Krajem Vysočina v letech 2009-2019 vůči dopravcům, s nimiž má uzavřenou smlouvu o závazku veřejné služby, a to v rozsahu, v němž tyto výsledky mají charakter finálních výkazů nákladů a výnosů, které shrnují reálné výsledky hospodaření dotčených dopravců. Zejména mělo jít o veškeré podstatné údaje z výkazů, uhrazený přiměřený zisk a všechny podobné dokumenty, z nichž lze usuzovat na způsob nakládání s veřejnými prostředky, z nichž je hrazen závazek veřejné služby.
2. Žalovaný žádost posoudil a dospěl k závěru, že požadované informace se obsahově shodují s informacemi požadovanými žádostí ze dne 24. 5. 2019, které byly žalobci poskytnuty dne 10. 7. 2019, pod č. j. KUJI 54049/2019 a KUJI 54033/2019. Proti postupu žalovaného podal žalobce dne 17. 7. 2020 stížnost, jelikož v předchozím řízení mu byly informace poskytnuty pouze částečně. Ministerstvo vnitra uložilo žalovanému povinnost žádost žalobce ve lhůtě 15 dnů vyřídit. Žalovaný proto žalobci zaslal výsledky kontrol (kontrolní zjištění) provedených Krajem Vysočina v letech 2009 – 2019 u dopravců. Proti tomuto postupu podal žalobce další stížnost, jelikož požadoval informace v rozsahu, v němž tyto výsledky mají charakter finálních výkazů nákladů a výnosů, které shrnují reálné výsledky hospodaření dotčených dopravců. Ministerstvo vnitra proto žalovanému přikázalo, aby o věci znovu rozhodl. Žalovaný vydal rozhodnutí ze dne 1. 12. 2020 č. j. KUJI 112861/2020, kterým žádost o poskytnutí informací částečně odmítl. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání, na základě něhož Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 7. 1. 2021, č. j. MV-119752-23/ODK-2020, rozhodnutí žalovaného zrušilo pro nepřezkoumatelnost. Žalovaný vydal další rozhodnutí ze dne 21. 1. 2021, č. j. KUJI 5139/2021, kterým žádost opět částečně odmítl. Toto rozhodnutí bylo poté opět zrušeno rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 15. 2. 2021, č. j. MV-119752-39/ODK-2020. V reakci na opětovné zrušení žalovaný poskytl žalobci zprávy o výsledku kontroly u dopravce Jindřichohradecké místní dráhy, a. s. za rok 2017 a zprávy o výsledku kontroly u dopravce Dopravní podnik města Jihlavy, a. s. za roky 2012 a 2018, jelikož tyto dopravci dali s poskytnutím informací souhlas. Ve zbytku žalovaný žádost žalobce opět částečně odmítl rozhodnutím ze dne 1. 3. 2021, č. j. KUJI 18856/2021. Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 12. 4. 2021, č. j. MV-119752-55/ODK-2020, opět zrušilo rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost. Žalovaný dále vydal další dvě rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti (ze dne 27. 4. 2021, č. j. KUJI 36674/2021, a ze dne 25. 6. 2021, č. j. KUJI 53679/2021), obě tato rozhodnutí byla opět zrušena Ministerstvem vnitra (rozhodnutími ze dne 11. 6. 2021, č. j. MV-119752-72/ODK-2020, a ze dne 5. 8. 2021, č. j. MV-119752-91/ODK-2020). V návaznosti na poslední rozhodnutí o odvolání vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 19. 8. 2021, č. j. KUJI 69409/2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žádost žalobce opět částečně odmítl. Jelikož žalobce usoudil, že opětovné podávání odvolání nevede k vyřešení věci, podal proti napadenému rozhodnutí žalobu přímo ke správnímu soudu.

3. Předmětem sporu je otázka, zda žalovaný oprávněně odmítl poskytnout požadované informace na základě některé ze zákonných výluk obsažených v informačním zákoně.

II. Stanoviska účastníků řízení

4. Žalobce se domáhá uložení povinnosti poskytnout informaci v souladu s § 16 odst. 5 informačního zákona. Namítá, že vyčerpal veškeré právní prostředky, jak se efektivně domoci informací, o které žádal. Žalobce může správní žalobou napadnout přímo rozhodnutí povinného subjektu, který opakovaně a v rozporu s instrukcemi a právním názorem nadřízeného orgánu odmítl poskytnout informaci. V takovém případě se totiž rozhodnutí povinného subjektu považuje za rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti žadatele. Žalovaný neposkytl informace v původním, ani v dalším řízení, a to i přesto, že podle závazného právního názoru nadřízeného orgánu tak učinit měl. Žalovaný vydává obsahově shodná rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti o informace se zcela stejnou a již dříve nadřízeným orgánem vyvrácenou argumentací. Žalovaný bezdůvodně požaduje platbu za vyhledání informací, případně odmítá jednat na základě zcela neprávnických a zřetelně obstrukčních argumentů.
5. V reakci na sdělení soudu žalobce dále doplnil žalobní argumentaci podáním ze dne 20. 9. 2021. Dodává, že je nutné odlišit, pokud jde o poskytnutí informací, kalkulaci předpokládané výše prokazatelné ztráty, jakožto obchodního tajemství a finální údaje, tj. výkaz nákladů a výnosů z přepravní činnosti ve veřejné drážní osobní dopravě. Smyslem § 9 odst. 2 informačního zákona je umožnit veřejnou kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky. Žalobce poukazuje na rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 29 A 52/2012, ve kterém soud uvedl, že pouhé poskytnutí celkově vyplacené úhrady na vyrovnání prokazatelné ztráty dopravce je nedostatečné. K veřejné kontrole ve veřejném zájmu použitých prostředků je nezbytné též poskytnutí údajů o vyplacené kompenzaci v členění dle jednotlivých tratí-linek. Informační zákon neumožňuje odepřít poskytnutí informací na základě osoby žadatele. Je lhostejné, zda jsou dopravci povinnými subjekty podle informačního zákona, jelikož žalobce požaduje informace po žalovaném, který povinným subjektem bezpochyby je. Dohoda mezi povinným subjektem a třetí osobou nemůže měnit zákonné povinnosti povinného subjektu stran poskytování informací dle informačního zákona. Plánované výběrové řízení na služby spočívající v závazku veřejné služby v dopravě, není důvodem pro odmítnutí poskytnutí informací. Právě naopak, jelikož mají být vydány finanční prostředky ve velkém objemu na uzavření dlouhodobých smluv, je na místě zvýšená kontrola nakládání s těmito prostředky. Skutečnost, že jde o informace obdržené při dozorové činnosti, by byla relevantní v případě, že by žalovaný požadované informace nezískal také odjinud, zejména v rámci plnění smlouvy o závazku veřejné služby. Žalovaný prováděl nesprávný test proporcionality, který stanovila judikatura pro případy poskytování informací ohledně platů státních úředníků. Informační zákon neumožňuje povinnému subjektu hodnotit motivaci žadatele k podání žádosti o poskytnutí informací.
6. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

III. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), a řízení předcházející jeho

vydání. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování.

8. Nejprve se soud zabýval otázkou přípustnosti žaloby proti prvostupňovému rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti o informace. K této otázce se vyjádřil například rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, č. j. 7 As 192/2017-35, č. 3834/2019 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Učinil přitom závěr, že ve věcech svobodného přístupu k informacím může žadatel o informace podat žalobu přímo proti rozhodnutí povinného subjektu, kterým povinný subjekt po předchozím zrušovacím rozhodnutí odvolacího orgánu znovu odmítl požadovanou informaci poskytnout. Ze správního spisu je zřejmé, že žalovaný opětovně s obdobným odůvodněním odmítá informace žalobci poskytnout, a to i přes zrušující rozhodnutí Ministerstva vnitra. Soud je tak přesvědčen, že se jedná o situaci popisovanou rozšířeným senátem ve shora citovaném rozsudku, a žalobce proto mohl napadnout přímo rozhodnutí žalovaného.
9. Soud považuje za účelné nejprve vyložit obsah žádosti o poskytnutí informací žalobce, jelikož dle napadeného rozhodnutí mezi účastníky panuje spor mimo jiné také o to, jaké informace žalobce požaduje. Jedním z argumentů žalovaného totiž je, že žalobci již byly požadované informace poskytnuty v řízení o předchozí žádosti o informace dne 9. 7. 2019, pod č. j. KUJI 54049/2019 a KUJI 54033/2019.
10. Žalobce formuloval svoji žádost tímto způsobem: „*Předmětem žádosti je poskytnutí informací spočívajících v poskytnutí výsledků kontrol provedených Krajem Vysočina v letech 2009-2019 vůči dopravcům, s nimiž má uzavřenou smlouvu o závazku veřejné služby, a to v rozsahu v němž tyto výsledky mají charakter finálních výkazů nákladů a výnosů, které shrnují reálné výsledky hospodaření dotčených dopravců. Zejména jde o veškeré podstatné údaje z výkazů, uhrazený přiměřený zisk a všechny podobné dokumenty z nichž lze usuzovat na způsob nakládání s veřejnými prostředky z nichž je hrazen závazek veřejné služby.*“
11. Zdejší soud souhlasí s žalovaným, že takto formulovaná žádost je poměrně složitě uchopitelná. Je z ní nicméně zřejmé, že žalobce primárně žádá poskytnutí výsledků kontrol, které provedl Kraj Vysočina mezi lety 2009-2019 u dopravců, s nimiž má uzavřenou smlouvu o závazku veřejné služby. Tento primární požadavek je pak modifikován tím, že výsledky kontrol mají být poskytnuty v rozsahu, v jakém mají charakter finálních výkazů nákladů a výnosů. Tento požadavek je problematický z toho důvodu, že výsledky kontroly mají pouze podobu zprávy o kontrole, která obsahuje kontrolní zjištění. Není tudíž zřejmé, jak může mít tato zpráva „charakter finálních výkazů nákladů a výnosů“. Dle přesvědčení soudu je na žádost žalobce nutné pohlížet tím způsobem, že žalobce požaduje zprávy o kontrole včetně případných příloh, ze kterých by bylo možno zjistit reálné výsledky hospodaření dotčených dopravců, jelikož žalobce ve svojí žádosti primárně cílí na výsledky kontrol provedených Krajem Vysočina. Další požadavek na dodání podstatných údajů z výkazů, uhrazený přiměřený zisk a všechny podobné dokumenty, z nichž lze usuzovat, jakým způsobem bylo nakládáno s veřejnými prostředky, je proto nutné vykládat také optikou primárního předmětu žádosti, kterým jsou výsledky provedených kontrol. Jednoduše řečeno, z žádosti vyplývá, že žalobce požaduje zprávy o kontrole včetně příloh, ze kterých vyplývají informace o hospodaření dotčených dopravců. Pokud žalobce zamýšlel žádostí získat také dokumenty, ze kterých vyplývají informace o nakládání s veřejnými

prostředky, z nichž je hrazen závazek veřejné služby, které však přímo nesouvisí se zprávami o kontrole, měl jiným způsobem formulovat předmětnou žádost o informace.

12. Žalovaný dne 20. 6. 2019 v reakci na původní žádost žalobce poskytl informace o počtu dopravců, se kterými měl nebo má uzavřenou smlouvu o závazku veřejné služby, a jejich seznam. Dále poskytl také seznam kontrol použití veřejných finančních prostředků. Dne 9. 7. 2019 žalovaný žalobci poskytl, pod č. j. KUJI 54049/2019 a KUJI 54033/2019, částečně anonymizované zprávy z provedených kontrol a dodal, že tyto zprávy obsahují také přílohy, „výkaz zisku a ztráty v plném rozsahu“ a „rozvaha v plném rozsahu“, které jsou přístupné ve sbírce listin v obchodním rejstříku. Již v předmětném řízení žalovaný žalobci dne 7. 9. 2020 pod č. j. KUJI 85374/2020 zaslal dokument, který obsahoval shrnutí kontrolních závěrů z provedených kontrol mezi lety 2007 – 2019. Následně žalovaný poskytl žalobci dne 1. 3. 2021 pod č. j. KUJI 18848/2021 zprávu o výsledku kontroly u dopravce Jindřichohradecké místní dráhy, a. s. a zprávy o výsledku kontroly u dopravce Dopravní podnik města Jihlavy, a. s. za roky 2012 a 2018, jelikož tyto kontrolované osoby k poskytnutí informací udělily souhlas.
13. V žádosti o informace žalobce požadoval výsledky kontrol, resp. zprávy o kontrole, a navíc také další podklady, které tvoří přílohu těchto zpráv. Žalovaný mu však informace v tomto rozsahu neposkytl. Zprávy o kontrole byly žalobci (vyjma 3 případů) poskytnuty v částečně anonymizované podobě, stejně tak nebyly žalobci (opět vyjma 3 případů) poskytnuty přílohy zpráv o kontrole. Na tom nic nemění ani dokument, který obsahoval jednotlivá kontrolní zjištění, jelikož se v podstatě jednalo pouze o sumarizaci již poskytnutých informací. Z výše uvedeného lze učinit dílčí závěr, že žalobcem požadované informace mu nebyly poskytnuty. Soud se proto zabýval důvody, kterými žalovaný částečné odmítnutí poskytnutí informací odůvodnil. Neposkytnutí informací žalovaným spočívá jednak v tom, že žalobci poskytl pouze anonymizované zprávy a kontrole, a jednak v tom, že žalobci neposkytl přílohy jednotlivých zpráv o kontrole. S ohledem na obsah napadeného rozhodnutí se krajský soud těmto skutečnostem věnoval odděleně.
14. Soud se nejprve zabýval tím, zda žalovaný přezkoumatelným způsobem odůvodnil, proč žádost žalobce částečně odmítl, přičemž dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
15. V rozsahu poskytnutí zpráv o kontrole pouze v anonymizované podobě je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jelikož žalovaný vůbec neodůvodnil, proč žalobci poskytl zprávy o kontrole v anonymizované podobě. Je pravdou, že anonymizované zprávy o kontrole žalovaný žalobci poskytl již v předchozím řízení, předmětem nové žádosti o informace ale byly stále mimo jiné také zprávy o kontrole (tj. celé, nikoliv pouze anonymizované), jak soud již vyložil výše. Pokud žalovaný usiloval o vypořádání žádosti odkazem na již poskytnuté anonymizované zprávy o kontrole (poskytnuté v předcházejícím řízení pod č. j. KUJI 54049/2019 a KUJI 54033/2019), měl opětovně také zdůvodnit, proč žalobci neposkytl ty údaje, které byly anonymizovány. V rozsahu anonymizovaných údajů totiž žalovaný *de facto* částečně odmítl žalobcovu novou žádost ve vztahu k těmto údajům. V napadeném rozhodnutí však chybí jakékoliv odůvodnění odeprání těchto údajů, napadené rozhodnutí je proto v této části zcela nepřezkoumatelné.
16. V případě částečného odmítnutí poskytnutí příloh zpráv o kontrole již žalovaný uvedl alespoň v obecné rovině zákonné důvody, které jej vedly k tomuto postupu. Neposkytnutí příloh žalovaný odůvodnil jednak tím, že přílohy obsahují obchodní tajemství, a jednak

tím, že přílohy tvoří dokumenty, které žalovanému při kontrolní činnosti poskytly třetí osoby. Soud se proto dále zabýval, zda žalovaný naplnění těchto zákonných důvodů dostatečně odůvodnil a zda případně jeho závěry věcně obstojí.

17. Zde je v první řadě nutno zdůraznit, že při realizaci ústavně zaručeného práva na informace, garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod, je 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)].
18. Žalovaný dospěl k závěru, že přílohy, které mají charakter finálních výkazů nákladů a výnosů obsahují obchodní tajemství ve smyslu § 504 zákona č. 89/2012, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Zde považuje soud za důležité žalovaného doplnit, jelikož část zpráv o kontrole pochází z doby před nabytím účinnosti občanského zákoníku. Existence obchodního tajemství by se tak minimálně v rozsahu zpráv o kontrole, jež vznikly mezi lety 2009 – 2013, měla posuzovat dle § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“). Nicméně skutkové podstaty obou ustanovení (§ 17 obchodního zákoníku a § 504 občanského zákoníku) jsou v podstatě totožné a aplikace toho či onoho ustanovení nemůže vést v dané věci k rozdílnému výsledku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, č. j. 10 As 368/2017-71).
19. Podle § 9 odst. 1 informačního zákona platí, že je-li požadovaná informace obchodním tajemstvím, povinný subjekt ji neposkytne. Dle § 504 občanského zákoníku pak „[o]bchodní tajemství tvoří konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné skutečnosti, které souvisejí se závodem a jejichž vlastník zajišťuje ve svém zájmu odpovídajícím způsobem jejich utajení“. Institut obchodního tajemství je tak v dikci občanského zákoníku vymezen šesti definičními znaky: 1) konkurenční významnost; 2) určitelnost; 3) ocenitelnost; 4) běžná nedostupnost v příslušných kruzích; 5) souvislost s obchodním závodem; 6) zajišťování utajení, přičemž aby určitá skutečnost mohla být považována za obchodní tajemství, musí být všechny definiční znaky splněny kumulativně.
20. K odmítnutí (resp. částečnému odmítnutí) poskytnutí informace nepostačuje pouhé konstatování názoru povinné osoby na povahu informace jako obchodního tajemství, bez toho, aniž by byla existence obchodního tajemství posouzena *de iure*, to znamená, zda je požadovaná informace skutečně obchodním tajemstvím. Odmítnutí žádosti z důvodu obchodního tajemství musí být v rozhodnutí povinného subjektu ve smyslu příslušných ustanovení náležitě odůvodněno (srov. Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 9 As 180/2014-37). Aplikace ochrany obchodního tajemství vůči konkrétním informacím vyžaduje, aby povinný subjekt v rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti – má-li rozhodnutí dostát požadavkům kladeným § 68 odst. 3 správního řádu na přezkoumatelnost rozhodnutí – náležitě a vyčerpávajícím způsobem odůvodnil, jaké informace obsažené v požadovaném (a plně nebo částečně odepřeném) dokumentu považuje za obchodní tajemství a uplatňuje u nich ochranu dle § 9 odst. 1 informačního zákona (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, č. j. 2 As 27/2007- 87, a ze dne 27. 3. 2008, č. j. 7 As 24/2007- 106). To především znamená, že povinný subjekt musí v odůvodnění svého rozhodnutí ve vztahu ke každé odepřené informaci objasnit, v čem spatřuje naplnění

všech znaků legální definice obchodního tajemství (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2016, č. j. 9 As 155/2015-195).

21. Žalovaný v napadeném rozhodnutí věnoval problematice jediný odstavec na straně č. 9. V této části rozhodnutí uvedl, že posoudil přílohy, které mají charakter finálních výkazů nákladů a výnosů a netvoří kontrolní zjištění, a dospěl k závěru, že obsahují obchodní tajemství. Poté zrekapituloval znění § 504 občanského zákoníku a doplnil, že tyto informace jsou dostupné pouze smluvním stranám. Dle žalovaného by zveřejnění těchto informací způsobilo obtížně napravitelnou situaci s rizikem vzniku značných škod. Poukázal také na existenci obecné prevenční povinnosti v občanském zákoníku a možnost sankcionování porušení obchodního tajemství pokutou.
22. Dle názoru krajského soudu je tato úvaha žalovaného ve světle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelná. Žalovaný totiž ve vztahu k obchodnímu tajemství typově nevymezil, jaké informace dané přílohy obsahují, a hlavně vůbec neodůvodnil naplnění jednotlivých znaků obchodního tajemství u každého dílčího údaje, který za obchodní tajemství považuje. Pouhé převyprávění § 504 občanského zákoníku nelze považovat za dostatečné. Současné zohlednění možného rizika náhrady škody nemá oporu v ustanovení informačního zákona ani v definici obchodního tajemství dle § 17 obchodního zákoníku a § 504 občanského zákoníku. Riziko vzniku škody nepředstavuje kritérium pro vymezení existence obchodního tajemství, jedná se „pouze“ o důsledek jeho porušení. Jelikož žalovaný v napadeném rozhodnutí dle požadavků judikatury Nejvyššího správního soudu nedostatečně odůvodnil, zda požadované přílohy obsahují obchodní tajemství, zatížil napadené rozhodnutí v tomto rozsahu nepřezkoumatelností.
23. Soud dále přistoupil k posouzení, zda mohl žalovaný odmítnout poskytnutí informací na základě zákonného důvodu uvedeného v § 11 odst. 3 informačního zákona.
24. Podle § 11 odst. 3 informačního zákona může povinný subjekt odepřít poskytnutí informací, pokud dojde ke kumulativnímu splnění tří podmínek: 1) se musí jednat o informace, jež byly získány v rámci kontrolní, dozorové, dohledové, či obdobné činnosti; 2) tyto informace musí povinný subjekt získat od třetí osoby a 3) na tyto informace se vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním či zneužitím (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2013, č. j. 2 As 66/2013-25, a ze dne 13. 11. 2014, č. j. 4 As 203/2014-28). Povinný subjekt má povinnost poskytnout ty informace, které v průběhu kontrolní činnosti sám vytvořil. Tato povinnost se týká především samého jádra kontrolní činnosti, tedy závěrů, zda, kým a jak byly porušeny právní či jiné předpisy a normy (např. kontrolní zjištění), popřípadě jaká byla za tyto pochybení uložena sankce. V případě podkladů, které pro účely kontroly poskytly třetí osoby, však nad právem veřejnosti na informace převáží zájem na ochraně těchto třetích osob. Povinný subjekt proto informace získané od třetích osob neposkytuje. Tímto rozlišením bude dostatečným způsobem naplněno právo veřejnosti na informace, a zároveň jsou ochráněna práva třetích osob, jež jsou podrobeny kontrole ze strany povinného subjektu.
25. K argumentaci Ministerstva vnitra § 19 informačního zákona soud dodává, že toto ustanovení obsahuje obecnou úpravu, která upravuje generální prolomení povinnosti zachovávat mlčenlivost. Střet práva na informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost je tak výslovně vyřešen ve prospěch poskytování informací. Nicméně, tato obecná úprava je modifikována právě speciálním ustanovením § 11 odst. 3 informačního zákona, které za

splnění v něm stanovených podmínek toto obecné pravidlo odsouvá stranou. Jak již bylo ostatně judikováno Nejvyšším správním soudem, „*informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost (§ 19 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), lze poskytnout pouze tehdy, jestliže tomu nebrání některý z důvodů odepření informací,*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010-86, nebo také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, čj. 1 As 73/2013-36). Tato omezení jsou mj. vypočtena v § 11 informačního zákona a právě § 11 odst. 3 výslovně odepírá možnost poskytnout informace, na které, za splnění dalších podmínek, doléhá povinnost zachovávat o nich mlčenlivost.

26. V projednávaném případě žalobce požaduje poskytnutí příloh zpráv o kontrole, které žalovaný obdržel, když prováděl kontrolu podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), případně podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“). Přílohy tvoří čtvrtletní výkazy dopravců o autobusové dopravě (tyto výkazy poskytují dopravci Ministerstvu dopravy pro statistické účely), výkaz zisku a ztráty v plném rozsahu, rozvaha v plném rozsahu a v některých případech také potvrzení finančního úřadu o neexistenci daňových nedoplatků a potvrzení o stavu nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení.
27. Pod pojmem kontrola podle kontrolního řádu, resp. zákona o státní kontrole, se rozumí činnost, při níž příslušný kontrolní orgán zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo povinnosti, které jí byly uloženy na základě tohoto předpisu. Mezi stranami není sporné, že by žalovaný přílohy zpráv o kontrole získal jinou než kontrolní činností. Soud má proto první podmínku za splněnou. Stejně tak ze správního spisu nevyplývá, že by žalovaný předmětnými dokumenty disponoval nebo měl disponovat před zahájením kontroly. Dle názoru soudu tudíž není na místě pochybovat o tom, že žalovaný dokumenty obdržel v rámci kontroly od třetích osob, proto lze mít za splněnou také druhou podmínku.
28. Třetí podmínka poté vyžaduje, aby se na dané informace vztahovala povinnost mlčenlivosti, nebo aby byly chráněny jiným způsobem. Také tato podmínka je ve věci splněna. Kontrolující nebo přizvaná osoba má povinnost zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděla v souvislosti s kontrolou nebo s úkony předcházejícími kontrole, a nezneužívat takto získaných informací (§ 20 odst. 1 kontrolního řádu). Zákon o státní kontrole taktéž ukládal kontrolujícím pracovníkům povinnost mlčenlivosti dle § 12 odst. 2 písm. f). Jelikož předmětné dokumenty tvořící přílohy zpráv o kontrole kumulativně naplňují podmínky § 11 odst. 3 informačního zákona, byly splněny zákonné předpoklady pro částečné odmítnutí žádosti o informace. Nicméně i přesto nelze postup žalovaného zcela aprobovat s ohledem na to, že nad rámec zákonných předpokladů byl žalovaný dále povinen provést test proporcionality. Proporcionalita odepření poskytnutí informací v konkrétním případě je totiž další (ústavní) podmínkou pro to, aby bylo možné využít zákonného oprávnění k (částečnému) odmítnutí žádosti o informace.
29. K ústavním limitům omezení práva na informace jsou povinny přihlížet rovněž správní orgány a obecné soudy při konkrétní aplikaci a interpretaci zákona, tj. při zvažování výluk obsažených v zákoně o svobodném přístupu k informacím je nutno prioritně usilovat o nalezení jejich ústavně konformního výkladu (srov rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2014, č. j. 1 As 78/2014-41, č. 3127/2014 Sb. NSS). Povinné subjekty při omezení práva na informace nemohou vycházet pouze ze znění zákona, který je formální

podmínkou tohoto omezení. Naopak vždy musí nejprve identifikovat konkurující veřejný zájem či jiné ústavně zaručené právo, které by mělo být zákonnou výlukou chráněno, a vzájemně je poměřovat (například provedením testu proporcionality). Omezení práva na informace (tedy jeho nezbytnost) musí vyplynout z tohoto poměrování (podrobněji v nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2023, sp. zn. Pl. 25/21, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, nebo v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2023, č. j. 5 As 104/2021-35).

30. I přesto, že žalovaný testu proporcionality věnoval část svého rozhodnutí, nelze dospět k závěru, že postupoval v souladu s požadavky výše citované judikatury. Žalovaný uvádí, že posoudil kritéria vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v jednotlivých krocích, nicméně v odůvodnění jednotlivé kroky testu proporcionality nerefletoval. V podstatě pouze rekapituluje a částečně rozvíjí již uplatněnou argumentaci s dovětkem, že s ohledem na výše uvedené došlo k posouzení jednotlivých kritérií testu proporcionality. Takový postup však nelze aprobovat, každý jednotlivý krok testu proporcionality má svůj smysl a účel, který správní orgán, jež jej aplikuje, musí dodržet. Dále lze žalovanému vytknout, že nesprávně identifikoval vzájemně protichůdná práva, když poměřoval právo na informace proti hrozbě vzniku škody kraji. K odepření poskytnutí informací došlo na základě § 11 odst. 3 informačního zákona, který má chránit práva třetích osob. Vzájemnými protichůdnými právy v rámci následného testu proporcionality proto jsou právo na informace a práva třetích osob, která mohou být zveřejněním informací dotčena. Vzhledem k tomu, že žalovaný nesprávně identifikoval protichůdná práva, v testu proporcionality nemohl dospět ke správnému výsledku, i kdyby jej provedl řádně. Jelikož žalovaný jím provedený test proporcionality řádně neodůvodnil, zatížil i tuto část svého rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.
31. Závěrem soud podotýká, že případy odepření poskytnutí informací, které byly přezkoumávány v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, č. j. 6 As 234/2015-46, a ze dne 29. 3. 2018, č. j. 10 As 368/2017-71, o které žalobce opírá své právo informace obdržet, se týkaly pouze zákonného důvodu pro odepření informací dle § 9 odst. 1 informačního zákona, a nikoliv dle § 11 odst. 3 informačního zákona. Žalobcem uváděné rozsudky jsou tak na věc aplikovatelné pouze částečně.

IV. Shrnutí a náklady řízení

32. Soud shrnuje, že napadené rozhodnutí trpí v několika částech nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. S ohledem na rozsah nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a možnost, že přinejmenším část požadovaných informací skutečně spadá pod některý ze zákonných důvodů pro odmítnutí žádosti a pro potvrzení či vyvrácení této možnosti je nutno učinit další zjištění (zejména ve vztahu k tvrzenému obchodnímu tajemství), však soud nemohl žalovanému nařídít poskytnutí informací v režimu § 16 odst. 6 věty druhé informačního zákona a rozhodl pouze v režimu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. o zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný předně řádně odůvodní, proč žalobci poskytl zprávy o kontrole pouze v anonymizované podobě a proč by měl na anonymizované údaje dopadat některý ze zákonných důvodů pro odmítnutí žádosti o informace. Dále odůvodní, zda přílohy zpráv o kontrole naplňují jednotlivé znaky legální definice obchodního tajemství. Za tímto účelem zjistí od dotčených osob informace, které jsou pro vyhodnocení jednotlivých znaků

obchodního tajemství nezbytné. Existenci obchodního tajemství přitom odůvodní nikoliv povšechně (tj. např. ve vztahu k určitému dokumentu jako celku), nýbrž zcela konkrétně ve vztahu ke každému typovému údaji, který považuje za obchodní tajemství. A nakonec žalovaný opět provede test proporcionality, tentokrát již se správně identifikovanými vzájemně protichůdnými právy či zájmy.

33. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj 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. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč.
34. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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.

Brno 31. července 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu