



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Karla Černína, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **BORS Holding s.r.o.**, IČO: 63474999
sídlem Bratislavská 2284/26, Břeclav

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 525/15, Malá Strana, Praha 1

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

ČSAD Hodonín a.s., IČO: 60747536
sídlem Brněnská 3883/48, 695 01 Hodonín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2022, č. j. MF-10575/2022/1601-2,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2022, č. j. MF-10575/2022/1601-2, a rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 14. 2. 2022, č. j. JMK 23561/2022, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osobě zúčastněné na řízení se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Soud se v tomto rozsudku zabývá otázkou, zda v daném případě byl dán důvod pro odmítnutí poskytnutí žalobkyní požadovaných informací § 11 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 261/2021 Sb. (dále jen „informační zákon“).
2. Žádostí ze dne 8. 12. 2021 požádala žalobkyně Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále jen „povinný subjekt“) o poskytnutí informací souvisejících se stanovením maximálních cen za užití příjezdového a odjezdového stání určeného k účelu výstupu (nástupu) osob a vyložení (naložení) zavazadel podle nařízení Jihomoravského kraje č. 7/2021 ze dne 27. 10. 2021, o stanovení maximálních cen za užití příjezdového a odjezdového stání určeného k účelu výstupu (nástupu) osob a vyložení (naložení) zavazadel (dále jen „nařízení JMK“). Konkrétně žádala o sdělení počtu spojů (odjezdy, průjezdy a příjezdy) a výsledku sumy ekonomicky oprávněných nákladů po odečtení ekonomicky oprávněných výnosů za rok 2020 pro 10 autobusových zastávek (nádraží) v Jihomoravském kraji.
3. Povinný subjekt poskytl žalobkyni požadované informace s výjimkou informace o *výsledku sumy ekonomicky oprávněných nákladů po odečtení ekonomicky oprávněných výnosů za rok 2020 autobusové zastávky Hodonín, autobusové nádraží* (bod 20 žádosti). V této části povinný subjekt rozhodnutím ze dne 22. 12. 2021, č. j. JMK 179967/2021, žádost odmítl z důvodu, že požadovaná informace je obchodním tajemstvím ve smyslu § 9 informačního zákona. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 7. 2. 2022, č. j. MF-3718/2022/1601-2, zrušil rozhodnutí povinného subjektu a věc mu vrátil k novému projednání. Dospěl totiž k závěru, že v daném případě je třeba aplikovat výluky z povinnosti poskytnout informace podle § 11 odst. 3 informačního zákona, nikoliv výluky podle § 9 informačního zákona.
4. Povinný subjekt následně vázán právním názorem žalovaného rozhodnutím ze dne 14. 2. 2022, č. j. JMK 23561/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) žádost znovu částečně odmítl, a to podle § 11 odst. 3 informačního zákona, neboť požadovanou informaci získal od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ni vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím.
5. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
6. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 3. 6. 2022 domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Současně podle § 16 odst. 1 informačního zákona navrhuje, aby soud uložil povinnému subjektu požadovanou informaci poskytnout.

Žaloba

7. Žalobkyně namítá, že k uplatnění výjimky z povinnosti poskytnout informace podle § 11 odst. 3 informačního zákona musí být kumulativně splněny tři podmínky plynoucí z tohoto ustanovení. Splněna však není již první podmínka, neboť nejde o informaci, kterou povinný subjekt získal *při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu*. Povinný subjekt vystupoval jako regulátor

v oblasti cen, nikoliv jako orgán vykonávající cenovou kontrolu (dozor). Jednal jako cenový orgán podle § 4 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění zákona č. 238/2020 Sb. a za tímto účelem si vyžádal od regulovaného subjektu podle § 12 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění zákona č. 183/2017 (dále jen „zákon o cenách“) cenové informace týkající se provozování autobusového nádraží. Účelem poskytnutých informací byla regulace cen podle § 3 zákona o cenách, nikoliv cenová kontrola ve smyslu § 14 zákona o cenách. Ustanovení § 11 odst. 3 informačního zákona přitom dopadá pouze na *kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti*, což cenová regulace není. Tento názor potvrzuje důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým byl změněn § 11 odst. 3 informačního zákona, právní doktrína, rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 8. 2013, čj. 1 As 73/2013-36, i systematika zákona o cenách.

8. V této souvislosti navíc namítá, že se žalovaný odchyluje od svých dřívějších závěrů, neboť žádost posoudil odlišně od jiných obdobných věcí. V této souvislosti odkázala na rozhodnutí žalovaného ve věci odmítnutí obdobné žádosti jiného žadatele (BORS BUS s.r.o.) ze dne 17. 8. 2021, z něž má plynout, že nejde o kontrolní, dozorovou, dohledovou či obdobnou činnost. Odlišným posouzením otázky byly porušeny principy předvídatelnosti rozhodnutí a ochrany legitimního očekávání. Rozpor s principem ochrany legitimního očekávání spočívá také v tom, že povinný subjekt poskytl žalobkyni totožné informace v případě devíti autobusových zastávek (nádraží) a odmítl informace poskytnout jen v případě autobusového nádraží Hodonín. Přitom není pravdou, že by ostatní provozovatelé zastávek (nádraží) udělili souhlas s poskytnutím informací. Poskytnutí informací není vázáno na souhlas regulovaného subjektu. Povinný subjekt postupoval odlišně ve vztahu k jednotlivým provozovatelům autobusových nádraží, a pokud tvrdí, že by požadované informace mohl provozovatel autobusového nádraží Hodonín poškodit, pak není zřejmé, proč ve vztahu k ostatním provozovatelům informace poskytl i bez jejich souhlasu a provozovatele autobusového nádraží Hodonín tak zvýhodnil.
9. Žalobkyně dále namítá, že požadovanou informaci povinný subjekt sám vytvořil pro účely cenové regulace. Žalobkyni je známo, že povinný subjekt shromažďoval data o činnosti týkající se provozování zastávek (nádraží), která následně ověřoval, analyzoval a upravoval, a teprve na základě vlastní analytické činnosti stanovil výslednou sumu ekonomicky oprávněných nákladů po odečtení ekonomicky oprávněných výnosů. Nejde proto o informaci, kterou získal od třetích osob, ale o informaci, která vznikla až jeho vlastní činností. Požadovaná informace neposkytuje jakýkoliv konkrétní obraz o hospodaření regulovaného subjektu, neboť jednotlivé údaje, které sdělil, nejsou z výsledné sumy seznatelné.
10. Žalobkyně nesouhlasí s názorem žalovaného o tom, že povinný subjekt požadovanou informaci nevytvářel ani nebyl povinen vytvořit, neboť jediným výsledkem jeho činnosti je až nařízení JMK obsahující údaj o maximální možné ceně za užití autobusového nádraží. K řádné kontrole veřejných prostředků vynaložených Jihomoravským krajem při zajišťování dopravní obslužnosti je nezbytné rovněž poskytnutí údajů, na základě nichž dospěl jako cenový regulátor k určení maximální ceny. Povinný subjekt totiž vystupuje nejen jako cenový regulátor, ale zároveň hradí tuto cenu z prostředků Jihomoravského kraje podle smluv o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě. Pouze na základě maximální výše poplatku nemůže veřejnost efektivně zjistit, zda jsou finanční prostředky vynakládány efektivně, a zda poplatky nejsou stanoveny v nepřiměřené

vysoké výši. Odepření poskytnutí informací je v rozporu s veřejným zájmem.

11. Závěrem žalobkyně polemizuje se závěry povinného subjektu v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí o tom, že požadované informace představují obchodní tajemstvím ve smyslu § 9 odst. 1 informačního zákona. Žalobkyně trvá na tom, že informace není obchodním tajemstvím a nepodléhá výluce podle § 9 odst. 1 informačního zákona.

Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby. Má za to, že se na informace, které poskytl regulovaný subjekt povinnému, vztahuje povinnost mlčenlivosti podle § 12 odst. 3 zákona o cenách, neboť jde o činnost obdobnou kontrolní činnosti. Povinnost mlčenlivosti je v obecné rovině neprolomitelná. Odlišný výklad by měl nedozírné následky na výkon cenové regulace. Zveřejnění informací získaných od soutěžitelů v daném segmentu trhu by ohrozilo hospodářskou soutěž. K námitce, že povinný subjekt poskytl požadované informace týkající se zbylých devíti autobusových zastávek (nádraží) žalovaný uvedl, že přezkum poskytnutí těchto informací nebyl předmětem řízení. V této souvislosti žalovaný poznamenal, že žalobkyně a s ní spojené osoby vedou s provozovatelem autobusového nádraží Hodonín několik soudních sporů a poskytnutí informací by jej mohlo poškodit. Ohledně porušení legitimního očekávání žalobkyně uvedl žalovaný, že informace získané podle § 12 zákona o cenách nelze zveřejnit s ohledem na povinnost mlčenlivosti. Na postup povinného subjektu, který poskytl část informací, neměl žalovaný žádný vliv a považuje ho za nesprávný. V této souvislosti odkázal žalovaný na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS. K otázce vytvoření informace žalovaný zdůraznil, že účelem § 12 odst. 3 zákona o cenách je ochrana zájmů osob poskytujících cenové informace. Suma ekonomicky oprávněných nákladů po odečtení ekonomicky oprávněných výnosů je výsledkem jednoduché početní operace a lze z ní odvodit finanční kondici ekonomického subjektu i jeho cenovou politiku, např. lze s použitím veřejně dostupných údajů o počtu spojů zjistit zisk provozovatele za jeden autobusový spoj. K námitce týkající se existence veřejného zájmu na zveřejnění požadované informace žalovaný uvedl, že cena stanovená nařízením JMK je regulovaná ve formě maximální ceny. Na hospodárnost vynakládání prostředků Jihomoravského kraje by bylo možné usuzovat jen z výše skutečných kompenzovaných cen, což však není informace, která by byla předmětem žádosti. Pokud jde o závěrečnou část žaloby, konstatoval žalovaný, že v prvním rozhodnutí ve věci ze dne 7. 2. 2022 neuvedl, že informace netvoří obchodní tajemství, nýbrž jen to, že je přílehavější věc posoudit podle § 11 odst. 3 informačního zákona. Otázkou, zda jsou naplněny znaky obchodního tajemství se v napadeném rozhodnutí nezabýval, jelikož by to bylo nadbytečné.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

13. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde o žalobu věcně projednatelnou.
14. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by měl přihlédnout i bez námítky, soud neshledal.

15. O věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání. Žalobkyně s tímto postupem výslovně souhlasila a žalovaný vyjádřil souhlas implicitně (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl.

Posouzení žaloby

16. Podle § 11 odst. 3 informačního zákona *informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.*
17. Podle § 15 odst. 1 informačního zákona, *pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.*
18. Podle § 19 informačního zákona *umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony.*
19. Podle § 12 odst. 1 zákona o cenách *prodávající, kupující a správní orgány poskytují bezplatně informace a podklady, které si cenové orgány a orgány oprávněné ke kontrole cen podle zákona upravujícího působnost orgánů České republiky v oblasti cen vyžádají pro potřeby vyhodnocování vývoje cen, regulace cen, cenové kontroly a pro řízení o porušení cenových předpisů a rozhodnutí.*
20. Podle § 12 odst. 3 zákona o cenách *pracovníci, kteří zjišťují a využívají informace uvedené v odstavci 1, jsou povinni zachovávat vůči třetím osobám mlčenlivost o veškerých zjištěných skutečnostech, které by mohly vést k obrožení oprávněných zájmů zúčastněných osob. Nedodržení této povinnosti se postihuje podle zákona.*
21. Žalobkyně v projednávaném případě žádala zjednodušeně řečeno o poskytnutí údaje o rozdílu mezi ekonomicky oprávněnými výnosy a náklady souvisejícími s provozem autobusového nádraží v Hodoníně za rok 2020, které povinný subjekt použil při stanovení cenové regulace za užití příjezdového a odjezdového stání na tomto nádraží. Povinný subjekt dospěl ve shodě s žalovaným k závěru, že poskytnutí této informace brání § 11 odst. 3 informačního zákona, s čímž ale žalobkyně nesouhlasí.
22. Citované ustanovení vylučuje poskytnutí takových informací, které *získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu.* Informační zákon tedy upřednostňuje ochranu zájmů třetích osob, které splnily zákonnou povinnost, kterou jim ukládá zvláštní zákon, a umožňuje poskytnout pouze takové informace, které vznikly činností povinného subjektu při plnění úkolů podle zvláštního právního předpisu, a které tedy povinný subjekt vytvořil mj. i analýzou a zpracováním údajů poskytnutých třetí osobou.
23. Zvláštním právním předpisem je v projednávané věci zákon o cenách, který upravuje uplatňování, regulaci a kontrolu cen zboží (§ 1 odst. 1 zákona o cenách). Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že osoba zúčastněná na řízení poskytla povinnému subjektu na jeho žádost údaje, které následně využil při regulaci cen za užití příjezdového a odjezdového stání na vybraných zastávkách (nádražích) v Jihomoravském kraji. O tom, že dotčenou informaci má povinný subjekt k dispozici, svědčí mimo jiné i to, že obdobné údaje žalobkyni poskytl ve vztahu k ostatním autobusovým nádražím (zastávkám). Cenovou regulaci povinný

subjekt zavedl vydáním nařízení JMK, na něž se účastníci odvolávají. Informace poskytnuté osobou zúčastněnou na řízení tak bezpochyby představují cenové informace ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o cenách. Je přitom nepodstatné, zda si povinný subjekt vyžádal dané cenové informace v rámci postupu bezprostředně předcházejícího zavedení cenové regulace, anebo ještě dříve v rámci blíže nespecifikovaného postupu při kontrole a monitoringu cen (šetření trhu), který předchází cenové regulaci. V obou případech jde o cenové informace poskytnuté třetí osobou, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti uložená pracovníkům cenového orgánu (zde povinného subjektu) ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o cenách.

24. Skutečnost, že údaje poskytnuté osobou zúčastněnou na řízení představují cenovou informaci chráněnou povinností mlčenlivosti podle § 12 odst. 3 zákona o cenách, ovšem neznamená, že se na jejich poskytování nutně vztahuje i výluka podle § 11 odst. 3 informačního zákona. Citované ustanovení totiž vyžaduje naplnění několika podmínek. V první řadě brání poskytování jen těch informací, které povinný subjekt *získal* od třetí osoby, nikoliv které sám následně *vytvořil* vlastní činností. Zadruhé výluka se vztahuje jen na informace získané *při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti* a zatřetí musí jít o informace, na něž se podle zvláštního právního předpisu vztahuje *povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím*.
25. Obecně platí zásada, že při aplikaci informačního zákona má přednost takový výklad, který umožňuje poskytnutí informací, neboť jde o realizaci ústavou zaručeného práva na přístup k informacím dle čl. 17 odst. 1 a 5 informačního zákona (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 1 As 162/2014-63 a ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67). Výluky z povinnosti poskytovat informace v režimu informačního zákona je tedy třeba vykládat zásadně restriktivně.
26. Pokud jde o první podmínku, judikatura NSS potvrzuje, že pod výlukou podle § 11 odst. 3 informačního zákona lze podřadit pouze takové informace, podklady či údaje, které povinnému subjektu přímo poskytla třetí osoba (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2013, čj. 2 As 66/2013-25). Jakmile povinná osoba začne informace poskytnuté třetí osobou zpracovávat a využije je ke zpracování vlastních výstupů, které mají povahu informace dle § 3 odst. 3 informačního zákona, nejde již o informaci poskytnutou třetí osobou a nedopadá na ni výluka dle § 11 odst. 3 informačního zákona.
27. Žalobkyně přdestřela již v odvolání logickou a konsekventní úvahu, podle níž povinný subjekt požadovanou informaci vytvořil vlastní činností, a nejde tedy o cenovou informaci, kterou mu poskytla přímo osoba zúčastněná na řízení. Uvedla, že povinný subjekt vycházel z hospodářských údajů (cenových informací), které mu poskytli na jeho žádost provozovatelé jednotlivých autobusových nádraží (zastávek), avšak následně tyto údaje analyzoval, upravoval či doplňoval tak, aby získal reálný obraz o ekonomicky oprávněných nákladech a výnosech spojených s provozováním nádraží. Toto tvrzení žalovaný ani povinný subjekt výslovně nepopřeli. Zároveň ale na uvedenou námitku ani nereagovali, a implicitně tedy vycházeli z toho, že jde o (cenovou) informaci, kterou povinnému subjektu poskytla osoba zúčastněná na řízení. Skutečnost, že se správní orgány s uplatněnou námitkou řádně nevypořádaly a neodůvodnily, proč mají za to, že požadovanou informaci poskytla přímo osoba zúčastněná na řízení, tak činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.
28. Soud musí dát žalobkyni za pravdu, i pokud jde o naplnění druhé shora uvedené podmínky. Výluka dle § 11 odst. 3 informačního zákona se vztahuje pouze na informace získané *při*

*plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti. I v tomto případě platí, že rozsah výluky a povahu vykonávané činnosti správního orgánu je třeba vyložit restriktivně, což potvrzuje i žalobkyní odkazovaný rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2013, čj. 1 As 73/2013-36 (bod 26). Soud se ztotožňuje se závěry komentářové literatury, podle níž půjde „o takové činnosti, které povinný subjekt vykonává v rámci svého vrchnostenského postavení a jejichž smyslem je posuzovat soulad jednání osob, podrobených této působnosti, s právními předpisy regulujícími danou oblast a vyvozovat z těchto zjištění autoritativní závěry“ (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 531–532). Stanovení cenové regulace z takto vymezeného okruhu kontrolních činností cenových orgánů vybočuje, neboť se neomezuje na pouhé posouzení souladu jednání subjektů trhu s právními předpisy, ale jejím cílem je stanovení závazné regulace cen. Nezahrnutí takové činnosti pod § 11 odst. 3 informačního zákona je přitom logické, neboť zájem na transparentnosti veřejné správy je v případě vydávání závazné cenové regulace podstatně vyšší, než v případě výkonu pouhé kontroly, dohledu dozoru či jiných obdobných činností, které zpravidla nemají přímý dopad do práv a povinností jednotlivců a přeneseně i veřejnosti. Soud má tedy za to, že není splněna druhá podmínka pro aplikaci dané výluky.*

29. Konečně pokud jde o třetí podmínku, která se týká existence zákonem uložené povinnosti mlčenlivosti, soud odkazuje na závěry jež vyslovil NSS v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, čj. 2 As 132/2011-121. Ohledně vztahu mezi povinností mlčenlivosti uložené zvláštním zákonem a povinností poskytovat informace podle informačního zákona NSS uvedl: *„Pro objasnění vztahu institutu mlčenlivosti (upravené daňovým řádem) a úpravy poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je vhodné doplnit, že úprava mlčenlivosti v daňovém řádu (§ 52), respektive ZSDP (§ 24) není a nebyla speciální úpravou k zákonu o svobodném přístupu k informacím. Tento zákon totiž obsahuje ustanovení o generálním prolomení mlčenlivosti, neboť ve svém § 19 uvádí, že umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony. Střet práva na informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost je tak výslovně vyřešen ve prospěch poskytování informací. Žádné ustanovení daňového řádu (ZSDP) neobsahuje (neobsahovalo) speciální ustanovení, které by užití § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím vylučovalo. Poskytnutí požadovaných informací proto nemůže být porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost. Informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost lze, samozřejmě, v konkrétních případech odepřít, nikoli však s odkazem na tuto zákonnou povinnost, ale proto, že se jedná o některý z důvodů pro odepření informací, definovaných zákonem o svobodném přístupu k informacím (ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, a další omezení dle § 11 zákona). [...] Je třeba též zmínit, že povinnost mlčenlivosti je vztažena pouze k jednotlivým fyzickým osobám, typicky jednotlivým zaměstnancům úřadu, netýká se však povinného subjektu jako celku, respektive netýká se jej v situaci, kdy je naopak povinen vykonávat svou veřejnoprávní působnost v oblasti poskytování informací, stanovenou mu informačními zákony. [...] Nejde tedy o povinnost správního orgánu, jako veřejnoprávního subjektu, který má zákonem svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, zde správy daní. Správní orgán (zde v postavení povinného subjektu) tak povinnost mlčenlivosti neváže; vázán je naopak povinností poskytnout informaci, kterou žadatel požaduje, pokud to zákon o svobodném přístupu k informacím nebo jiný právní předpis výslovně nezakazuje.“*

30. Byť NSS vyslovil uvedené závěry ve vztahu k právní úpravě mlčenlivosti obsažené v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, účinném do 31. 12. 2010, lze jeho úvahy zobecnit a vztáhnout na posuzovanou věc. I v projednávané věci totiž platí, že povinnost mlčenlivosti ukládá § 12 odst. 3 zákona o cenách „pouze“ *pracovníkům, kteří zjišťují a využívají* cenové informace. Jak již bylo shora uvedeno, informace požadované žalobkyní nepatří do rozsahu informací, jejichž poskytování vylučuje § 11 odst. 3 informačního zákon, neboť nejde o informace získané *při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti*. Uplatní se proto § 19 informačního zákona, jenž je obecným právním předpisem k § 11 odst. 3 informačního zákona a zároveň speciálním k § 12 odst. 3 zákona o cenách. Poskytnutí informací povinným subjektem tedy nepředstavuje porušení povinnosti mlčenlivosti uložené pracovníkům povinného subjektu (k tomu viz Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1090).
31. Soud tedy shledal důvodnými žalobní body týkající se nesprávné aplikace § 11 odst. 3 informačního zákona. Jelikož důvodnost těchto námitek je sama o sobě dostatečným a klíčovým důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, vypořádá soud další žalobní body uplatněné žalobkyní již pouze ve stručnosti.
32. Žalobkyně namítá porušení zásady ochrany legitimního očekávání. Soud musí dát žalovanému za pravdu v tom, že předmětem jeho přezkumu bylo pouze prvostupňové rozhodnutí, kterým byla (z části) odmítnuta žádost žalobkyně, a to pouze ve vztahu k informaci o počtu spojů (odjezdy, průjezdy a příjezdy) a výsledku sumy ekonomicky oprávněných nákladů po odečtení ekonomicky oprávněných výnosů za rok 2020 pro autobusové nádraží Hodonín. Naopak žalovaný nepřezkoumával zákonnost postupu, kdy povinný subjekt poskytl žalobkyni veškeré další požadované informace. V závěrech žalovaného tedy nelze spatřovat rozpor s jeho dřívější rozhodovací praxí, ostatně sám žalovaný později označil postup povinného subjektu za nezákonný.
33. Ani odkaz žalobkyně na rozhodnutí žalovaného ve věci žádosti žadatele BORS BUS s.r.o. ze dne 17. 8. 2021 nezaložilo legitimní očekávání, že by měl žalovaný v projednávané věci přijmout žalobkyni zastávaný výklad. Pokud v citovaném rozhodnutí, jak tvrdí žalobkyně, žalovaný neshledal závěry vyslovené v rozsudku NSS ze dne 13. 11. 2014, čj. 4 As 203/2014-28, za aplikovatelné v tehdy řešené věci, a to z toho důvodu, že rozsudek se týkal aplikace kontrolního řádu, a nikoliv zákona o cenách. Tím ale zjevně nepředjímal závěr, že aplikace § 11 odst. 3 informačního zákona je v nyní projednávané věci vyloučena. Vycházejí jen z tvrzení žalobkyně uvedených v žalobě, aniž by bylo třeba provádět dokazování rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 8. 2021, je tak bez dalšího zřejmé, že žalovaný nepřihlédl k závěrům uvedeným v citovaném rozsudku NSS již z toho pouhého důvodu, že NSS použil odlišný právní předpis než zákon o cenách. Žalovaný měl zjevně za to, že výklad NSS týkající se kontrolního řádu se neuplatní ve vztahu k zákonu o cenách. Ačkoliv tedy soud nesouhlasí se závěry žalovaného o aplikovatelnosti § 11 odst. 3 informačního zákona, má za to, že nedošlo k porušení legitimního očekávání žalobkyně, neboť formálně vzato žalobkyni žádné legitimní očekávání (vyjma obecného očekávání zákonnosti rozhodování správních orgánů) nemohlo vzniknout. Námitka není důvodná.
34. Pokud jde o argumentaci týkající se existence veřejného zájmu na poskytnutí požadované informace, soud se ztotožňuje s tvrzením žalobkyně v tom, že existuje zájem na transparentnosti stanovení cenové regulace nařízením JMK. Samotný veřejný zájem však

není dostatečným důvodem pro poskytnutí informací. Tento veřejný zájem lze realizovat pouze za podmínek a způsobem, který je závazně stanoven v informačním zákoně, na což správně poukázal v napadeném rozhodnutí žalovaný. Informační zákon tak stanoví, v kterých případech a za jakých podmínek lze informace poskytnout a kdy nikoliv, a kdy tedy musí být upřednostněna práva jiných osob nebo jiné zákonem chráněné zájmy. Pouhý požadavek na transparentnost postupů orgánů veřejné správy není dostatečným samostatným důvodem pro poskytnutí informace. Námitka proto není důvodná.

35. K argumentaci týkající se posouzení požadované informace jako obchodního tajemství, musí soud uvést, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí (ani okrajově) touto otázkou nezabýval. Naopak již v předchozím rozhodnutí ze dne 7. 2. 2022, na než později v napadeném rozhodnutí odkázal, výslovně uvedl, že otázka obchodního tajemství je pro posouzení věci irelevantní, neboť na věc aplikoval (sice nesprávně) odlišné ustanovení, a to § 11 odst. 3 informačního zákona. Soud si je vědom toho, že povinný subjekt se k otázce posouzení existence obchodního tajemství již opakovaně ve svých rozhodnutích vyjádřil. Učinil tak ale mimo rámec odůvodnění a zcela mimoběžně s důvody odmítnutí žádosti. Žalobkyně se logicky v žalobě, ale i v odvolání mohla bránit pouze proti aplikaci § 11 odst. 3 informačního zákona. Žalovaný sám se k naplnění znaků obchodního tajemství nikterak nevyjádřil. Soud tedy v tomto případě logicky nemá co přezkoumávat.
36. Je však třeba zdůraznit, že ačkoliv podle soudu nelze v daném případě aplikovat výluky dle § 11 odst. 3 informačního zákona, nelze vyloučit uplatnění některé jiné z výjimek podle § 7 až § 11 informačního zákona. V projednávané věci jde právě zejména o posouzení, zda poskytnutí této informace nevylučuje § 9 informačního zákona, tedy ochrana obchodního tajemství, za které označila požadovanou informaci osoba zúčastněná na řízení. Proto se posouzením této otázky bude znovu zabývat povinný subjekt, a případně též žalovaný v dalším navazujícím řízení. V této souvislosti soud ale zdůrazňuje, že povinný subjekt musí v odůvodnění rozhodnutí ve vztahu k odepřené informaci objasnit, v čem spatřuje naplnění všech znaků legální definice obchodního tajemství. Nelze se spokojit s pouhým odkazem na ustanovení právních předpisů upravujících obchodní tajemství, stejně jako si nelze vystačit s „převyprávěním“ vyjádření osoby zúčastněné na řízení. Zároveň by měl povinný zohlednit i plynutí času, k němuž došlo od podání žádosti. Žádost se týkala údaje pro rok 2020, a tudíž nelze automaticky předpokládat, že by konkurenční význam požadované informace trval stále ve stejné intenzitě.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

37. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto zrušil napadeného rozhodnutí zčásti pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a zčásti pro nezákonnost a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. Jelikož stejnými vadami jako napadené rozhodnutí je zatíženo i rozhodnutí povinného subjektu, zrušil soud zároveň i prvostupňové rozhodnutí, které napadenému rozhodnutí předcházelo (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení se správní orgány řádně vypořádají s otázkou, zda se na požadovanou informaci vztahuje § 9 informačního zákona, jak tvrdí osoba zúčastněná na řízení.
38. Soud nepostupoval podle § 16 odst. 6 informačního zákona, neboť pro takový postup nebyly splněny podmínky. Podle ustálené judikatury NSS totiž platí, že informační příkaz lze vydat pouze v případě, kdy je *a priori* zřejmé, že není dán žádný myslitelný důvod pro

zneprístupnění požadované informace, přičemž v pochybnostech nepřipadá využití § 16 odst. 4 informačního zákona v úvahu (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010-86, č. 2128/2010 Sb. NSS, ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010-65). V projednávané věci sice nelze aplikovat § 11 odst. 3 informačního zákona, ale zjevně není vyloučena aplikace § 9 informačního zákona, tedy ochrana obchodního tajemství. Touto otázkou se žalovaný nezabýval, přičemž není úkolem soudu, aby úvahy žalovaného zcela nahrazoval.

39. Soud neprovedl dokazování žalobkyní navrženými listinami pro nadbytečnost. Většina listin je součástí správního spisu, jehož obsahem se v řízení před soudy ve správním soudnictví dokazování neprovádí. Žalobkyně jako důkaz navrhla i další listiny, a to nařízení JMK, rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2021 ve věci obdobné žádosti o informace podané korporací BORS BUS s. r. o., emailovou komunikaci mezi žalobkyní a povinným subjektem a smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě uzavřenou mezi Jihomoravským krajem a ČSAD Kyjov Bus a.s. Soud však dospěl k závěru, že uvedené listiny a z nich plynoucí skutečnosti nejsou relevantní pro posouzení věci v mezích uplatněných žalobních bodů a dokazování jejich obsahem by bylo rovněž nadbytečné.
40. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla ve věci plně úspěšná, proto má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Ty tvoří soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč. Žalobkyně nebyla v řízení zastoupena, náhrada jiných nákladů jí tedy nenáleží. Náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
41. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost a nejsou dány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž by jí bylo možné přiznat náhradu nákladů řízení. Náhrada nákladů řízení jí proto nenáleží (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno, 19. prosince 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu