ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **BORS Holding s.r.o.**, se sídlem Bratislavská 2284/26, Břeclav, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ČSAD Hodonín a.s.**, se sídlem Brněnská 3883/48, Hodonín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2022, č. j. MF-10575/2022/1601-2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2024, č. j. 30 A 62/2022-120,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká žádosti o poskytnutí informace týkající se regulace cen za užití příjezdového a odjezdového stání pro některá autobusová stání v Jihomoravském kraji. Řešena je právní otázka, zda povinný subjekt mohl poskytnutí této informace odmítnout z důvodu podle § 11 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, jestliže ji získal při plnění úkolů za účelem regulace cen podle § 12 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (není-li uvedeno jinak, bude tento zákon dále citován v tomto znění).

[2] Dne 10. 12. 2021 požádala žalobkyně Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále jen „povinný subjekt“) o poskytnutí informací vztahujících se ke stanovení maximálních cen podle nařízení Jihomoravského kraje č. 7/2021, o stanovení maximálních cen za užití příjezdového a odjezdového stání určeného k účelu výstupu (nástupu) osob a vyložení (naložení) zavazadel. Požadované informace zahrnovaly sdělení počtu spojů (odjezdy, průjezdy a příjezdy) a výsledek sumy ekonomicky oprávněných nákladů po odečtení

ekonomicky oprávněných výnosů za rok 2020 pro 10 autobusových zastávek (nádraží) v Jihomoravském kraji.

[3] Povinný subjekt žalobkyni požadované informace poskytl, vyjma informace o výsledku sumy ekonomicky oprávněných nákladů po odečtení ekonomicky oprávněných výnosů za rok 2020 týkající se autobusové zastávky Hodonín, autobusové nádraží. Osoba zúčastněná na řízení, která toto autobusové nádraží provozuje, s poskytnutím uvedené informace nesouhlasila, neboť v ní spatřovala své obchodní tajemství. Povinný subjekt shledal v této skutečnosti důvod neposkytnutí informace podle § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, pročež žádost žalobkyně rozhodnutím ze dne 22. 12. 2021, č. j. JMK 179967/2021 (dále jen „první rozhodnutí povinného subjektu“), podle § 15 odst. 1 tohoto zákona odmítl.

[4] K odvolání žalobkyně žalovaný (dále jen „stěžovatel“) rozhodnutím ze dne 7. 2. 2022, č. j. MF-3718/2022/1601-2, první rozhodnutí povinného subjektu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Podle jeho názoru mělo být poskytnutí informace odmítnuto podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, který brání povinnému subjektu poskytnout informace získané od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, pokud se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti, chránící je před zveřejněním nebo zneužitím. Jelikož povinný subjekt měl požadovanou informaci získat podle § 12 odst. 1 zákona o cenách od třetí osoby, podle § 12 odst. 3 tohoto zákona byl o ní povinen zachovávat mlčenlivost.

[5] Rozhodnutím ze dne 14. 2. 2022, č. j. JMK 23561/2022 (dále jen „druhé rozhodnutí povinného subjektu“), povinný subjekt žádost ve stejném rozsahu znovu odmítl. Tentokrát tak učinil z důvodu výluky z povinnosti poskytovat informace podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[6] Stěžovatel v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl a druhé rozhodnutí povinného subjektu potvrdil. Uvedl v něm, že informace získané v průběhu cenového šetření podle § 12 odst. 1 zákona o cenách s sebou přináší povinnost cenových a cenových kontrolních orgánů takto získané informace přísně chránit. Cenový orgán může jako povinný subjekt poskytnout pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností, nebo takové, k jejichž zveřejnění vysloví dotčená osoba souhlas. Takovýto souhlas osoba zúčastněná na řízení nevyslovila. Vyhověním žádosti v plném rozsahu by byla zmařena povinnost mlčenlivosti podle § 12 odst. 3 zákona o cenách, která je neprolomitelná. Jiný výklad by měl fatální následky spočívající v paralýze výkonu státní správy na úseku cenové regulace. Zveřejnění informací získaných postupem podle § 12 odst. 1 zákona o cenách všech soutěžitelů v daném segmentu trhu by bylo způsobilé ohrozit hospodářskou soutěž. Vzhledem k tomu, že mlčenlivost všech pracovníků cenového orgánu podle zákona o cenách se váže na § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím, se prolomení mlčenlivosti podle § 19 tohoto zákona v posuzované věci neuplatní.

II. Rozsudek krajského soudu

[7] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem rozhodnutí stěžovatele zrušil zčásti pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a zčásti pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že informace poskytnuté osobou zúčastněnou na řízení představují cenové informace ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o cenách, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti podle § 12 odst. 3 tohoto zákona uložená pracovníkům cenového orgánu. Uvedené ovšem neznamená, že se na jejich poskytování nutně vztahuje i výluka podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tak by tomu bylo jen v případě, že 1) povinný subjekt získal informace od třetí osoby, a nikoli tím, že si je následně vytvořil vlastní činností, 2) povinný subjekt získal informace při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo odborné činnosti, a 3) na tyto informace se vztahuje povinnost mlčenlivosti nebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím.

[8] Ve vztahu k první podmínce krajský soud zdůraznil, že jakmile začne povinný subjekt informace poskytnuté třetí osobou zpracovávat a využije je ke zpracování vlastních výstupů, které mají povahu informace ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, nejde již o informaci poskytnutou třetí osobou a nedopadá na ni výluka podle § 11 odst. 3 tohoto zákona. Žalobkyně nezpochybňovala, 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. Právě na tomto základě, který stěžovatel nezpochybnil, žalobkyně namítala, že jí požadovaná informace není cenovou informací, kterou povinnému subjektu poskytla přímo osoba zúčastněná na řízení. Správní orgány se s touto námitkou řádně nevypořádaly. Rozhodnutí stěžovatele je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[9] Druhá podmínka uvedené výluky nebyla podle krajského soudu splněna. O kontrolní, dozorovou, dohledovou nebo obdobnou činnost půjde u činností, jejichž výkon je součástí výkonu vrchnostenského postavení povinného subjektu. Jejím smyslem je posuzovat soulad jednání osob podrobených této působnosti s právními předpisy regulujícími danou oblast a vyvozovat z těchto zjištění autoritativní závěry. Stanovení cenové regulace z takto vymezeného okruhu činností vybočuje, neboť se neomezuje na pouhé posouzení souladu jednání subjektů trhu s právními předpisy. Nezahrnutí takové činnosti pod výluku podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím je logické. Zájem na transparentnosti veřejné správy je v případě vydávání závazné cenové regulace podstatně vyšší než v případě pouhé kontroly, dohledu, dozoru či jiných obdobných činností, které zpravidla nemají přímý dopad do práv a povinností jednotlivců a přeneseně i veřejnosti.

[10] Splněnou nebyla ani třetí podmínka týkající se povinnosti mlčenlivosti. Uplatní se generální prolomení mlčenlivosti podle § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím, které je zvláštní úpravou vůči povinnosti mlčenlivosti podle § 12 odst. 3 zákona o cenách. Zároveň se neuplatní § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, který se na požadovanou informaci nevztahuje.

[11] Stěžovatel se ve svém rozhodnutí (ani okrajově) nezabýval otázkou obchodního tajemství, a tudíž krajský soud neměl v této souvislosti co přezkoumávat. Platí nicméně, že i když se v posuzované věci nepoužije výluka podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, nelze vyloučit uplatnění jiné zákonné výjimky, včetně výjimky podle § 9 tohoto zákona. Posouzením této otázky se bude znovu zabývat povinný subjekt.

III. Kasační stížnost

[12] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., navrhl jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Již povinný subjekt ve svém rozhodnutí vysvětlil, že požadovanou informaci získal přímo od osoby zúčastněné na řízení. Neobstojí závěr, že cenová regulace vybočuje z okruhu kontrolních činností cenových orgánů. Získávání informací postupem podle § 12 odst. 1 zákona o cenách je jednoznačně dozorovou nebo obdobnou činností ve smyslu § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Takové informace jsou, shodně jako informace získané při kontrole, získávány za účelem dohledu, a v případě shledání příslušných důvodů má správní orgán povinnost učinit příslušné opatření. Bylo by nelogické, pokud by část podkladů po protokol o kontrole podléhala § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, zatímco část získaná podle § 12 zákona o cenách nikoli, přestože by šlo svým obsahem o stejný typ dokumentů získaných obdobnou činností. S touto argumentací se krajský soud nijak nevyrovnal a nezabýval se charakterem ustanovení ani důsledky pro osoby poskytující informace.

[13] Krajský soud nesprávně spojuje přezkoumatelnost vydané regulace cen a získané informace podle § 12 odst. 1 zákona o cenách. Tento argument je třeba odmítnout nejen pro samotné znění § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, ale taktéž s ohledem na novelu zákona o cenách provedenou zákonem č. 265/2024 Sb. Ta dává regulaci cen od 1. 1. 2025 formu opatření obecné povahy, jehož povinnou součástí je i odůvodnění, a důvody jsou tedy povinně zveřejněny. Správní orgán má poskytnout pouze agregované nebo jinak zpracované údaje, z nichž nelze získat informace o jednotlivých osobách.

[14] Mlčenlivost podle § 12 odst. 3 zákona o cenách je v obecné rovině neprolomitelná bez ohledu na rozsah či závažnost získaných informací, a proto byla důvodem odmítnutí žádosti. Zveřejnění získaných informací všech soutěžitelů v daném segmentu trhu by bylo způsobilé ohrozit hospodářskou soutěž. Užívání § 12 zákona o cenách by bylo spojené s vysokým rizikem mezinárodní arbitráže či poškození hospodářské soutěže a stěžovatel by musel preventivně omezit jeho užití, čímž by bylo zapříčiněno vzdalování skutečného stavu regulovaných odvětví od samotné regulace, vedoucí ke snižování její efektivity, a tedy neplnění povinnosti regulátora.

[15] Krajský soud nemohl nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci, ani nahradit správní uvážení uvážením soudním. Vytknout mu lze i to, že nevzal v úvahu obsah spisového materiálu, především pak druhé rozhodnutí povinného subjektu, a nezabýval se argumenty v podání osoby zúčastněné na řízení, přinejmenším ohledně toho, že žalobkyně zneužívá právo na informace. Povinný subjekt ani stěžovatel při vydávání svých rozhodnutí neporušili pravidla vyvěrající z principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.

IV. Vyjádření žalobkyně

[16] Žalobkyně s kasační stížností nesouhlasí. Ve svém vyjádření, nad rámec argumentů obsažených v žalobě, uvedla, že podmínkou použití § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím je přímá souvislost s kontrolní, dozorovou, dohledovou či obdobnou činností správního orgánu. Musí tedy jít o specifické činnosti povinného subjektu, které vykonává ve svém vrchnostenském postavení a jejichž smyslem je posuzování souladu jednání jiných osob s právními předpisy a případné vyvozování závěrů s tím spojených.

[17] Výluky z povinnosti poskytovat informace je třeba vykládat přísně a nelze je vztahovat na činnosti, které svým obsahem, účelem ani právní povahou nenaplňují znaky kontrolní nebo s ní srovnatelné činnosti. Povinný subjekt při získání požadované informace nepostupoval jako kontrolní, dozorový nebo dohledový orgán, nýbrž jako cenový regulátor při výkonu svěřené normotvorné působnosti podle zákona o cenách. Jde o činnost zcela odlišné povahy, která nesměřuje k prověřování souladu činnosti konkrétního adresáta s právem, ale k tvorbě podkladů pro stanovení obecných pravidel (regulace cen), což ostatně konstatoval i krajský soud.

[18] Povinnost mlčenlivosti podle § 12 odst. 3 zákona o cenách se netýká povinného subjektu jako celku, ale výhradně jeho zaměstnanců. Ta je navíc ve prospěch ústavně zaručeného práva na informace generálně prolomena v § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel ve své argumentaci pouze přejímá tvrzení osoby zúčastněné na řízení, aniž předložil jakýkoli konkrétní důkaz, že by ji požadovaná informace skutečně byla způsobilá poškodit.

[19] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští. Za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Bylo tak možné přistoupit k přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i případných vad řízení, ke kterým je třeba přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Právo na informace, které je společně se svobodou projevu zaručeno v čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), umožňuje každému aktivně vyhledávat nebo být příjemcem nejrůznějších informací ze všech oblastí jeho zájmu a tyto informace šířit. V demokratické společnosti umožňuje svobodná výměna názorů a informací nacházet vhodná řešení nejrůznějších otázek veřejného zájmu a přijímat politická rozhodnutí, která nebudou výsledkem toliko svobodného, ale rovněž informovaného rozhodování. Jde také o základní prostředek kontroly veřejné moci veřejností, který se vztahuje na veškerou její

činnost (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, bod 18, a ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, body 50 až 52).

[23] Právu na informace odpovídá povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, kterou stanoví čl. 17 odst. 5 Listiny. Zároveň platí, že podle čl. 17 odst. 4 Listiny lze právo na informace, stejně jako svobodu projevu, zákonem omezit, musí však jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví obecný rámec realizace tohoto práva, jakož i důvody, pro které informace nelze poskytnout.

[24] Pro posouzení věci bylo rozhodné, zda krajský soud učinil správný závěr, že se na požadovanou informaci nevztahuje výluka z povinnosti poskytovat informace podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel tento závěr zpochybňuje. Tvrdí, že uvedená výluka se v případě požadované informace uplatní, neboť ji získal v souvislosti s regulací cen při výkonu svého oprávnění podle § 12 odst. 1 zákona o cenách, které má povahu dozorové nebo obdobné činnosti. Právě proto požadovanou informaci neposkytl.

[25] Pro účely výkladu § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím je vhodné krátce shrnout jeho vývoj. Podle původního znění tohoto ustanovení „[p]*ři poskytování informací, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů na základě zvláštního zákona, podle kterého by se na ně vztahovala povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, avšak které lze poskytnout podle tohoto zákona, poskytne povinný subjekt jen ty informace, které přímo souvisejí s plněním jeho úkolu*“. Toto ustanovení dopadalo na informace získané při plnění jakýchkoli úkolů na základě zvláštního zákona, výluka v něm stanovená se ale vztahovala jen na ty informace, které s plněním těchto úkonů přímo nesouvisely. Muselo jít navíc o informace, na které se nevztahovala jiná z výluk stanovených tímto zákonem. V této souvislosti je třeba zmínit zejména § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, v původním znění, který z poskytování informací vyloučil informaci, jestliže „*byla předána osobou, jíž takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí*“. Toto ustanovení tak obecně konkretizovalo rozsah výluky podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím v tom smyslu, že se vztahovala jen na informace, k jejichž poskytnutí zákon třetí osobě uložil povinnost. Zvláštní důvody neposkytnutí informace vyplývaly i z jiných zákonných ustanovení.

[26] Ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím bylo s účinností od 23. 3. 2006 změněno novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. Nyní stanoví, že „[i]*nformace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolních, dozorových, dohledových nebo obdobných činností 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.*“ Dále tato novela zúžila rozsah výluky podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, která se s účinností od

23. 3. 2006 použije, při zachování ostatních podmínek, jen na informaci „*vzniklou bez použití veřejných prostředků*“.

[27] Změna § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím měla podle důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 Sb. za cíl zpřesnit „*ochranu důvěrnosti informací, které povinný subjekt získal při plnění úkolů v rámci specifických činností, jakými jsou výkon kontroly, dozoru, dohledu a činností obdobných. Zákon vychází z toho, že při výkonu těchto činností, při nichž příslušný orgán či subjekt při plnění veřejných úkolů vrchnostensky či autoritativně proniká do sféry jiných, převážně soukromých subjektů, získává velmi citlivé údaje, a to i takové, které s vykonávanou činností přímo nemusí souviset. Pokud by se informační povinnost vztahovala přímo na tyto informace, vedlo by to např. k poškozování jednotlivých účastníků hospodářské soutěže a naopak ke zvýhodnění jejich konkurentů, kteří by se mohli jednoduchým způsobem dostat k citlivým vnitropodnikovým informacím. Taková praxe by měla neblahý vliv nejen na postavení kontrolních a dozorových orgánů a na chování kontrolovaných subjektů vůči nim, ale mohla by zásadním způsobem destabilizovat sledované trhy. Rozlišení, které informace nemají být zveřejňovány a zpřístupňovány, ponechává zákon na zvláštních zákonech*“ [Poslanecká sněmovna, 4. volební období, 2002-2006, sněmovní tisk 991/0, k bodu 24 (§ 11 odst. 3)].

[28] Citovaná důvodová zpráva označuje za cíl novely provedené zákonem č. 61/2006 Sb. ochranu informací, které třetí osoby poskytly povinnému subjektu za situace, kdy měly současně povinnost tak učinit. Ve své podstatě jde o ochranu práv těchto osob před negativními dopady zveřejnění uvedených informací (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2013, č. j. 2 As 66/2013-25). Je třeba zdůraznit, že tato novela vztáhla výluku pouze na informace získané při plnění úkolů v rámci kontrolních, dozorových, dohledových nebo obdobných činností. Záměrem zákonodárce nebylo, aby dopadala ve stejném rozsahu i na informace, které povinné subjekty získávají od třetích osob jiným způsobem (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2013, č. j. 1 As 73/2013-36, bod 26). Uvedená výluka se uplatní jen v případě, že jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené tímto ustanovením. Její použití není podmíněno informační hodnotou požadované informace. Tato hodnota ale může mít význam pro posouzení, zda se na ní vztahuje povinnost mlčenlivosti podle zvláštního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2024, č. j. 5 As 68/2024-45, body 17 a 19).

[29] Stěžejní právní otázka, od níž se odvíjelo posouzení věci, spočívala v tom, zda činnost, při které povinný subjekt získal informace od osoby zúčastněné na řízení, lze podřadit pod některou z činností uvedených v § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Jde o to, zda tato činnost je „*kontrolní, dozorovou, dohledovou nebo obdobnou činnosti*“.

[30] Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu nekonkretizuje žádné kritérium, které by umožňovalo rozlišit, zda určitou činnost lze podřadit pod uvedený demonstrativní výčet. V jednom případě v ní bylo použito souhrnné označení „*vrchnostenský*“ dozor, což obsah tohoto pojmu dostatečně neobjasňuje (rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2019, č. j. 8 As 65/2019-39, bod 20). Na tomto místě je takovéto bližší posouzení nicméně nezbytné. Společným znakem všech uvedených činností je, že jsou vykonávány za účelem zjištění a případného rozhodnutí o tom, zda určitá osoba porušila povinnost stanovenou právními předpisy. K tomu lze odkázat na právní názor obsažený v komentářové literatuře,

že půjde o činnosti, které povinný subjekt vykonává „*v rámci svého vrchnostenského postavení (působnosti) a jejichž smyslem je posuzovat soulad uskutečněného jednání osob, resp. chování osob s právními předpisy regulujícími určitou oblast*“ (FUREK, A. Komentář k § 11 odst. 3. *in* FUREK, A., ROTHANZL, L., MÍŠEK, J., LUDVÍK, O. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2025, s. 622). Tento výklad zohledňuje také obecný požadavek, že výluku z povinnosti poskytovat informace, která je naplněním základního práva na informace, je třeba vykládat restriktivně (např. nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, nebo rozsudky NSS ze dne 10. 10. 2003, č. j. 5 A 119/2001-38, č. 74/2004 Sb. NSS, ze dne 21. 6. 2012, č. j. 9 As 101/2011-108, ze dne 15. 8. 2019, č. j. 8 As 65/2019-39, bod 23, či ze dne 5. 2. 2021, č. j. 1 As 281/2020-42, č. 4164/2021 Sb. NSS, bod 27).

[31] Povinný subjekt, jak vyplývá z jeho druhého rozhodnutí, zjišťoval u třetích osob, včetně osoby zúčastněné na řízení, cenové informace podle § 12 odst. 1 zákona o cenách za účelem regulace cen provedené nařízením Jihomoravského kraje č. 7/2021. Podle tohoto ustanovení, ve znění účinném do 31. 12. 2024, „[p]*rodávající, 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 (dále jen ‚cenové kontrolní orgány‘) vyžádají pro potřeby vyhodnocování vývoje cen, regulace cen, cenové kontroly a pro řízení o porušení cenových předpisů a rozhodnutí (dále jen ‚cenové předpisy‘)*“.

[32] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že na informace získané povinným subjektem od třetích osob při plnění úkolů v rámci činnosti v oblasti regulace cen ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o cenách, se nevztahuje výluka z poskytování informací podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť nejde o kontrolní, dozorovou, dohledovou nebo obdobnou činnost. Účelem této činnosti není posouzení, zda byl konkrétním jednáním určité osoby porušen právní předpis, nýbrž zjištění informací umožňujících posoudit, zda je dán důvod pro regulaci cen podle § 1 odst. 6 zákona o cenách, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (nyní § 3 odst. 2 zákona o cenách, v účinném znění). Jde o stanovení pravidel do budoucna, na které se ochrana práv třetích osob poskytovaná § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nevztahuje. Pro závěr o nepoužitelnosti výluky podle tohoto ustanovení tak postačuje zjištění, že třetí osoba poskytla požadovanou informaci povinnému subjektu právě pro účely případného rozhodnutí o regulaci cen. Tak tomu bylo i v posuzované věci. K tomu je namístě zdůraznit, že z hlediska podmínek podle tohoto ustanovení je podstatná pouze činnost, při níž byla požadovaná informace získána, a nikoli její případné následné použití při jiné činnosti, byť by tato již povahu kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti měla.

[33] Vzhledem k nesplnění uvedené podmínky výluky z povinnosti poskytovat informace podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím pozbylo význam posouzení ostatních podmínek. Nejvyšší správní soud přesto stručně poznamenává, že povinnost mlčenlivosti týkající se získání informací od osoby zúčastněné na řízení měla základ v § 12 odst. 3 zákona o cenách, ve znění účinném do 31. 12. 2024, který stanovil, že „[p]*racovníci, 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 ohrožení oprávněných zájmů zúčastněných osob. Nedodržení této povinnosti se postihuje podle zákona*.“ Tato povinnost by v případě, že by se výluka podle § 11 odst. 3 zákona

o svobodném přístupu k informacím vztahovala na informace získané při plnění úkolů v rámci činnosti v oblasti regulace cen, měla význam pro posouzení rozsahu této výluky, samotná však poskytnutí informací podle tohoto zákona nebrání. Ustanovení § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím totiž stanoví generální prolomení povinnosti mlčenlivosti podle jiných zákonů. Podle tohoto ustanovení „[u]*možnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony*“. Pro poskytnutí určité informace podle uvedeného zákona tak není podstatné, že se ve vztahu k ní uplatní povinnost mlčenlivosti podle jiného zákona. Význam může mít teprve skutečnost, že poskytnutí informace brání některá ze zákonem stanovených výluk (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010-86, č. 2128/2010 Sb. NSS, ze dne 20. 12. 2012, č. j. 2 As 132/2011-121, a ze dne 13. 11. 2014, č. j. 4 As 203/2014-28, bod 14).

[34] Rovněž nebylo třeba posoudit, zda požadovanou informaci získal povinný subjekt přímo od třetí osoby, nebo vznikla až jeho činností. Ani případná nesprávnost závěru krajského soudu o částečné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele by neměnila nic na tom, že podmínky výluky podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly splněny. Platí nicméně, že uvedená výluka by se vztahovala jen na „*surová data*“ od jednotlivých provozovatelů autobusových nádraží (zastávek). Informace, která by byla výsledkem vlastní činnosti povinného subjektu, by této výluce nepodléhala bez ohledu na to, zda by měla povahu jednoduché početní operace nebo rozsáhlé analýzy. Nelze proto přehlédnout zmínku stěžovatele v jeho vyjádření k žalobě, v němž připustil, že „[s]*uma ekonomicky oprávněných nákladů po odečtení ekonomicky oprávněných výnosů je výsledkem pouze jednoduché početní operace z údajů doložených dožádaným subjektem*“, tedy že požadovaná informace vznikla samostatnou činností povinného subjektu.

[35] Namítá-li stěžovatel, že poskytnutí informace by mohlo ohrozit hospodářskou soutěž nebo poškodit osobu zúčastněnou na řízení, tyto obavy nezpochybňují závěr o nepoužitelnosti výluky podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ochrana práv osoby zúčastněné na řízení je zajištěna i prostřednictvím jiných zákonem stanovených výluk. Tou by v posuzované věci mohla být výluka z důvodu obchodního tajemství podle § 9 zákona o svobodném přístupu k informacím, což připustil i krajský soud. Krajský soud se jí ale v napadeném rozsudku nemohl dále zabývat, neboť obchodní tajemství nebylo důvodem, pro který stěžovatel odmítl žalobkyni poskytnout požadovanou informaci.

[36] Pokud stěžovatel vytkl krajskému soudu nezohlednění obsahu spisového materiálu, jde o námitku, která byla formulována toliko obecně, aniž by z ní bylo patrné, na jakých konkrétních skutečnostech se zakládá. Nebylo úlohou Nejvyššího správního soudu za stěžovatele spekulativně domýšlet argumenty, které kasační stížnost podporují (rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2021, č. j. 8 Azs 114/2021-46, č. 4296/2022 Sb. NSS, bod 34).

[37] Přisvědčit nelze ani námitce stěžovatele, že se krajský soud nevypořádal s argumenty, které osoba zúčastněná na řízení uplatnila ve vyjádření k žalobě. Platí, že „[n]*ezabýval-li se krajský soud podstatným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení, nezakládá to samo o sobě nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Jedná se však o vážnou vadu řízení, která dle okolností případu může vést ke zrušení rozhodnutí napadeného kasační stížností [§ 103*

odst. 1 písm. d) s. ř. s.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS). Vyjádření osoby zúčastněné na řízení k žalobě svým obsahem (téměř) doslova odpovídalo jejímu vyjádření k žádosti a taktéž druhému rozhodnutí povinného subjektu. Jeho podstatnou část navíc tvořila argumentace vztahující se k obchodnímu tajemství, která se míjí s předmětem řízení o žalobě. Jak v napadeném rozsudku uvedl krajský soud, možností odepřít požadovanou informaci z důvodu obchodního tajemství se v dalším řízení budou zabývat správní orgány.

VI. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a nezjistil ani žádnou z vad, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[39] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl úspěch ve věci, a tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně sice ve věci plný úspěch měla, žádné náklady řízení jí však nevznikly.

[40] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2025, právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení v nyní projednávané věci taková povinnost soudem uložena nebyla. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo namístě jí náhradu nákladů řízení přiznat.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. dubna 2026

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu