

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce **RegioJet a. s.,** se sídlem Brno, náměstí Svobody 86/17, zastoupeného JUDr. Ondřejem Doležalem, advokátem, se sídlem Brno, Křížová 15, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra,** se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2014, č. j. MV-3891-17/ODK-2014, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 9. 2015, č. j. 10 A 170/2014 – 59,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 9. 2015, č. j. 10 A 170/2014 – 59, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

[1] Dne 21. 11. 2013 podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) ke Krajskému úřadu Jihočeského kraje (dále jen „povinný subjekt“) žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“). Požadované informace se týkaly skutečností vyplývajících ze Smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní přepravě ze dne 1. 12. 2009, uzavřené mezi povinným subjektem jako objednatelem a společností České dráhy, a.s., jako dopravcem.

[2] Povinný subjekt vyřídil žádost tím, že požadované informace částečně poskytl sdělením ze dne 9. 12. 2013, č. j. KUJCK 66902/2013/KHEJ, a ve zbytku žádost odmítl rozhodnutím ze dne 9. 12. 2013, č. j. KUJCK 67861/2031/OLVV. Proti uvedenému rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, o němž rozhodlo Ministerstvo vnitra (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 21. 1. 2014 tak, že rozhodnutí o odmítnutí zrušilo a věc vrátilo povinnému subjektu k projednání. Povinný subjekt následně poskytl informace pod body 1a a 1b žádosti, a to sdělením ze dne 6. 2. 2014, č. j. KUCJK 7769/2014/KHEJ. Požadované informace podle bodů 1c a 3 žádosti povinný subjekt odmítl poskytnout, a to rozhodnutím ze dne 6. 2. 2014, č. j. KUJCK 7961/2014OLVV. Žalovaný k odvolání stěžovatele i toto rozhodnutí zrušil a věc znovu vrátil povinnému subjektu k projednání. Sporné informace povinný subjekt opět neposkytl a žádost v tomto rozsahu opět odmítl, a to rozhodnutím ze dne 18. 4. 2014, č. j. KUJCK 24256/2014/OLVV. K odvolání žalobce bylo dané rozhodnutí povinného subjektu žalovaným opět zrušeno a vráceno k dalšímu projednání. Povinný subjekt sdělením ze dne 19. 6. 2014, č. j. KUJCK 38046/2014/KHEJ, poskytl informace, kterými nedojde k zásahu do obchodního tajemství Českých drah (dále též ČD). Na základě opravného prostředku žalobce, který byl posouzen jako stížnost podle § 16a odst. 1 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. přikázal žalovaný povinnému subjektu, aby ve lhůtě do patnácti dnů ode dne doručení rozhodnutí žádost o poskytnutí informací vyřídil.

[3] Povinný subjekt rozhodnutím ze dne 21. 8. 2014, č. j. KUJCK 50377/2014/OLVV, rozhodl podle § 2 odst. 1 a 4, § 15 odst. 1, § 20 odst. 4 písm. a) ve spojení s § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. o žádosti stěžovatele o informace ze dne 21. 11. 2013 tak, že se odmítá, a to v následujících částech:

1c - Navýšení/ponížení objednaného výkonu
Smlouva umožňuje navýšení nebo snížení objednaného výkonu ve vlkm (vlakových kilometrech – poznámka Nejvyššího správního soudu).

i. Pokud došlo k navýšení počtu vlkm v letech 2012-2013, doložte úplnou kalkulaci, na jejímž základě jste dopravci uznali nárok na navýšení absolutní (celkové) výše kompenzace za každý extra vlkm, a to na každou linku zvlášť.

ii. Pokud jste naopak přistoupili ke snížení objednávaných výkonů, doložte rovněž potřebnou kalkulaci, která dokládá, o kolik byla výše kompenzace snížena.

iii. Pokud se výše ceny za navýšené/ponížené vlkm nerovnají výši dotace za vlkm na dané lince, poskytněte nám odůvodnění a kalkulace, proč tomu tak není.

iv. Doložte všechny existující dokumenty týkající se navýšení kompenzací vyplacených z rozpočtu kraje, zejména kalkulace, alespoň na úrovni položek dle vyhlášky č. 241/2005 Sb., resp. č. 296/2010 Sb.

3 – Výkazy příjmů, nákladů a dotací podle linek

Žádáme tímto o výkazy kompenzací podle jednotlivých linek (úseky drah), a to nejlépe v členění, v jakém je ČD předkládají Ministerstvu dopravy, nebo ve členění obdobném.

Pokud tato data od ČD nemáte k dispozici, žádáme o vysvětlení, jakým způsobem jako řádný hospodář organizujete veřejnou dopravu v kraji a kontrolujete výdaje z krajského rozpočtu na zajištění regionální drážní dopravy.

Povinný subjekt uvedl, že požadované a odmítnuté informace pod body 1c a 3 jsou obsaženy v přílohách č. 4, 5 a 8 Smlouvy o závazku ve veřejné drážní osobní dopravě, uzavřené mezi Jihočeským krajem a ČD dne 1. 12. 2009, respektive v jejích dodatcích. Tyto údaje považuje povinný subjekt setrvale za obchodní tajemství. Ve vztahu k odmítnutí informací podle bodu 1c žádosti dále povinný subjekt v rozhodnutí uvedl, že dokumenty k navýšení či ponížení objednaného výkonu podle jednotlivých linek nemá k dispozici, a pokud je mu známo, tak jej žádný zákon neváže k tomu, že by tyto dokumenty musel mít, respektive že by jimi musel disponovat. Vzhledem k tomu, že by se v tomto případě jednalo o mimořádně obtížné vytvoření nové informace, které by povinný subjekt pojilo s nepřiměřenou zátěží, dovodil povinný subjekt, že k tomu není podle § 2 odst. 4 informačního zákona nikterak povinován, a proto žádost v této části odmítl, protože se jedná o neexistující informaci.

[4] Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel v plném rozsahu odvolání, o kterém rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 10. 2014, č. j. MV-3891-17/ODK-2014 (dále též „žalobou napadené rozhodnutí“). V něm ve vztahu k napadenému výroku uvedl, že povinný subjekt ve výroku svého rozhodnutí uvedl, že žádost o informaci v bodech 1c a 3 odmítl jak pro zákonnou ochranu obchodního tajemství (§ 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.), tak pro jejich neexistenci (§ 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.). Na základě odůvodnění povinného subjektu však nelze jednoznačně dovodit, zda všechny požadované informace považuje za neexistující. Vzhledem k tomu, že povinný subjekt dostatečně konkrétně nepotvrdil (ani jednoznačně nedeklaroval) neexistenci výkazů příjmů, nákladů a dotací podle linek, nebylo lze výrok o odmítnutí poskytnout informace podle bodu 3 žádosti považovat za dostatečně určitý; proto žalovaný v tomto rozsahu rozhodnutí povinného subjektu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu projednání. Žalovaný akceptoval aplikaci § 2 odst. 4 informačního zákona jen v případě informací specifikovaných v bodě 1c žádosti a pouze v tomto rozsahu odvolání zamítl a rozhodnutí povinného subjektu potvrdil. Žalovaný uznal existenci základního požadavku, aby povinný subjekt disponoval informacemi za účelem kontroly efektivity a transparentnosti vynaložených veřejných prostředků. Je proto na povinném subjektu, aby si při nakládání s vlastními finančními prostředky v samostatné působnosti stanovil vlastní pravidla. Pro účely tohoto řízení žalovaný konstatoval, že nelze uznat požadavek žalobce na dostupnost (pořizování) informací v jím požadované struktuře a formě, pokud to zároveň nestanoví platné právní předpisy. Žalovaný konstatoval, že žalobce ani sám neuvedl žádný právní předpis, z něhož by taková povinnost pro povinný subjekt vyplývala. Kontrola plnění smluvních povinností není a nemůže být předmětem odvolacího řízení v rámci přezkumu postupu povinného subjektu při odmítnutí žádosti o informace.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Stěžovatel podal u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) v zákonné lhůtě žalobu proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalovaného, ve které uvedl, že žalobu směřoval toliko do výroku, kterým žalovaný rozhodnutí povinného subjektu v části odmítající bod 1c žádosti potvrdil a odvolání zamítl. Stěžovatel namítal, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný nedostatečně odůvodnil své závěry o tom, že požadované informace nemají být s odkazem na § 2 odst. 4 informačního zákona poskytnuty. Žalovaný pouze sklouzává k teoretickému a judikaturnímu výkladu problematiky předmětného ustanovení, aniž by blíže uvedl úvahy, které jej vedly k tomu, že dané závěry lze aplikovat i na předkládaný případ. Žalovaný podle žalobce nedostál požadavkům na řádné odůvodnění rozhodnutí podle § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[6] Stěžovatel se neztotožnil s tvrzením, že neexistuje zákonná povinnost disponovat výkazy v členění podle jednotlivých linek (či v členění obdobném). Tuto povinnost stěžovatel dovozuje z nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici (dále jen „nařízení“), a z rozpočtových pravidel, jež jsou pro kraj závazná. Stěžovatel odkázal i na § 2 písm. l) a m) a na § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelem požadované informace jsou nezbytným podkladem pro transparentní zjištění, zda kompenzace vyplácená ČD byla vyplacena v souladu se smlouvou a provedenými dopravními službami a současně v souladu s nařízením. Kompenzace musí být stanovena transparentně tak, aby nedocházelo k nadměrnému poskytnutí kompenzace, což by představovalo nedovolenou podporu, a dále pouze v rozsahu nezbytném pro plnění závazku veřejné služby, tzn. pouze k pokrytí tzv. čistého finančního efektu. Pro kontrolu hospodaření a posouzení jeho hospodárnosti, účelnosti a efektivity, jak vyžadují rozpočtová pravidla, je nezbytné, aby kraj měl k dispozici evidenci prostředků vynakládaných ve vztahu k jednotlivým linkám, které ČD provozují podle schváleného jízdního řádu a objednávky kraje. Stěžovatel poukázal na to, že ekonomika každé linky je odlišná. ČD jsou podle stěžovatele povinny vést transparentní a ověřitelnou evidenci nakládání s poskytnutými prostředky a jsou povinny doložit, pro jaký účel byly prostředky použity, a též prokázat, že nedochází k překompenzaci. Stěžovatelem požadované výkazy příjmů, nákladů a dotací jsou nezbytným podkladem pro transparentní posouzení kompenzací. Žalovaný podle žalobce neprovedl vlastní úvahu o tom, zda skutečně není stanovena povinnost vést žalobcem požadované výkazy. I z toho důvodu považuje žalobce napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Stěžovatel namítal, že nelze souhlasit s argumentem neexistence informací požadovaných pod bodem 1c žádosti. Z citovaného ustanovení Smlouvy je zřejmé, že určité podklady dokládající navýšení kompenzace musí nutně existovat. Vzhledem ke smluvním ustanovením je argument neexistence informací nesprávný a není podložen odpovídajícím odůvodněním, což činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Pokud neexistují informace v stěžovatelem požadovaném členění podle linek, musí existovat (nebo by měly existovat) jiné výkazy v jiném členění zpracované v souladu se smluvními ustanoveními, které mu měly být poskytnuty. Nelze proto přisvědčit tvrzení, že informace neexistují, protože objektivně existuje implicitní povinnosti ČD je evidovat, a jednalo by se tak pouze o jejich vyhledání a shromáždění.

[7] Krajský soud o podané žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 30. 9. 2015, č. j. 10 A 170/2014 – 59, žalobu zamítl a vyslovil, že žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že se krajský soud zabýval výlučně tou částí napadeného rozhodnutí, která se týká výroku o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí povinného subjektu ve vztahu k bodu 1c žádosti stěžovatele. Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný nedostatečně odůvodnil své závěry stran aplikace § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. na projednávaný případ. Krajský soud se s názorem stěžovatele neztotožnil a vyhodnotil napadené rozhodnutí v přezkoumávané části jako přezkoumatelné. Žalovaný se neposkytnutím informací z důvodu jejich neexistence podrobně zabýval v bodu III/3 napadeného rozhodnutí, přičemž konstatoval, že tento závěr povinného subjektu akceptoval právě jen ve vztahu k informacím podle bodu 1c žádosti stěžovatele. Dále žalovaný předestřel platnou právní úpravu § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., shrnul názory judikatury na danou problematiku a ty potom aplikoval na přezkoumávaný případ.

[8] Podle názoru krajského soudu vyjádřeného v napadeném rozsudku dané odůvodnění žalovaného obstojí, neboť je v něm uvedeno, z jakých právních východisek žalovaný vycházel a proč je aplikoval na projednávaný případ. Informace podle bodu 1c žádosti nebyly stěžovateli poskytnuty s odkazem na § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., podle kterého platí, že povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

[9] Dovozoval-li stěžovatel existenci daných informací v jím požadovaném členění na základě smluvního ujednání, krajský soud z daného smluvního ujednání (Smlouva ve znění Dodatku č. 2 ze dne 3. 1. 2011) nezjistil, že by povinný subjekt dostával od ČD informace podle bodu 1c žádosti. Stěžovateli šlo o informace o navýšení a ponížení objednaného výkonu na každou linku zvlášť, zatímco stěžovatelem poukazované ustanovení Smlouvy se týká předpokládané výše prokazatelné ztráty. To jsou podle názoru krajského soudu úplně jiné kategorie informací o jiných ekonomických ukazatelích. Z daného smluvního ustanovení tak nelze dovodit, že by povinný subjekt dostával od ČD stěžovatelem požadované informace, které by odpovídaly bodu 1c žádosti. Krajský soud v této souvislosti zhodnotil, že ze skutkových okolností věci a informací založených ve spise existence informací v požadovaném tvaru podle bodu 1c žádosti nevyplývá.

[10] Krajský soud dále zkoumal, zda byl povinný subjekt povinen požadované informace mít. Stěžovatel ve vztahu k požadovaným informacím podle bodu 1c žádosti neuvedl výslovně žádný právní předpis, podle kterého by měl povinný subjekt povinnost těmito informacemi disponovat. Konkrétně tedy má jít o informace ohledně navýšení a ponížení objednaného výkonu, především o údaje o navýšení celkové kompenzace za každý extra vlkm na každou linku zvlášť, o kalkulaci dokládající snížení kompenzace, odůvodnění výše ceny za navýšené/ponížené vlkm, pokud se nerovnají výši za vlkm na dané lince a dokumenty týkající se navýšení kompenzací vyplacených z rozpočtu kraje. Krajský soud se v tomto směru zcela shodl s názorem žalovaného, když nepopřel základní požadavek, aby povinný subjekt disponoval potřebnými informacemi za účelem kontroly efektivity a transparentnosti a hospodárnosti vynakládaných veřejných prostředků na

veřejnou drážní osobní dopravu. Formu kontroly nakládání s veřejnými prostředky v rámci samostatné působnosti si povinný subjekt stanoví podle vlastních pravidel tak, aby dostál shora citovaným zákonným ustanovením. Z těchto zákonných ustanovení ani z žádných jiných však nelze dovodit zákonnou povinnost povinného subjektu disponovat informacemi podle bodu 1c žádosti v rozsahu a formě požadované stěžovatelem.

[11] Pokud povinnost disponovat danými informacemi stěžovatel odvozoval ze smluvního ujednání mezi povinným subjektem a Českými drahami, pak k tomu krajský soud konstatoval, že se tato smluvní povinnost jednak nepotvrdila (viz výše) a jednak je krajský soud toho názoru, že povinnost disponovat informacemi ve smyslu citované judikatury Nejvyššího správního soudu je nutno chápat jako povinnost zákonnou. Plnění smluvních povinností je pouze věcí smluvních stran. Obě podmínky pro odmítnutí informace podle bodu 1c žádosti na základě § 2 odst. 4 informačního zákona byly splněny. Jednak ze skutkových okolností věci a informací založených ve spise nevyplynula existence informací v požadovaném tvaru a jednak nebylo zjištěno, že by povinný subjekt měl zákonnou povinnost dané informace mít. Z těchto důvodů proto mohl odmítnout poskytnutí informace s ohledem na to, že by šlo o „*vytváření nových informací*“. Pokud stěžovatelem požadované informace neexistují a povinný subjekt nemá povinnost jimi disponovat, nelze neexistující informace brát za chráněné obchodním tajemstvím a nelze uvažovat ani o stěžovatelem namítanou aplikaci § 9 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., který stanoví, že při poskytování informace, která se týká používání veřejných prostředků, se nepovažuje poskytnutí informace o rozsahu a příjemci těchto prostředků za porušení obchodního tajemství.

III. Kasační stížnost a vyjádření účastníka řízení

[12] Stěžovatel se řádně a včas podanou kasační stížností domáhal zrušení rozsudku krajského soudu, přičemž jako důvod kasační stížnosti označil důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatel namítal, že se krajský soud v rozsudku nedostatečně vypořádal s argumentací stěžovatele, závěry svého rozhodnutí nedostatečně odůvodnil a založil své rozhodnutí na nesprávném právním posouzení věci. Zejména na stranách 7 - 9 rozsudku krajský soud uvedl řadu tvrzení, která není možno přezkoumat, která nejsou podložena důkazy provedenými v řízení předcházejícím vydání rozsudku a která zjevně ukazují na nesprávné posouzení právní otázky soudem v řízení, které předcházelo podání této kasační stížnosti. Krajský soud uvedl, že požadované informace nebyly stěžovateli poskytnuty s odkazem na § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., podle kterého platí, že povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Vzhledem k absenci bližšího odůvodnění tohoto právního názoru krajského soudu, kdy toliko odkazuje na argumentaci Ministerstva vnitra, uvedenou v jeho napadeném rozhodnutí, je rozsudek krajského soudu podle názoru stěžovatele v této části nepřezkoumatelný.

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval, že informace, označené pod bodem 1c žádosti, které požadoval od povinného subjektu, nespadají pod výjimku zákona č. 106/1999 Sb., jak je uvedena v § 2 odst. 4, když se neztotožňuje s tím, že informace podle bodu 1c žádosti neexistují, neboť z obsahu Smlouvy č. 010/09/043/00/00 o závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní přepravě ze dne 1. 12. 2009, uzavřené mezi povinným subjektem jako objednatelem a společností České dráhy, a. s. (dále také jako „Smlouva"), jasně vyplývá, že podklady dokládající navýšení kompenzace musí nutně existovat. Ze smluvního vztahu mezi povinným subjektem a společností České dráhy, a. s. je tedy zřejmé, že stěžovatel nepožaduje poskytnutí informací, na které dopadá výjimka uvedená v § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., když informace, požadované stěžovatelem, zjevně musí existovat pro plnění práv a povinností z uzavřené Smlouvy. Stěžovatel má tedy za to, že pokud povinný subjekt požadovanými informacemi disponuje (a z předložené Smlouvy je zřejmě, že tyto musí existovat), pak se § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. na danou situaci neaplikuje a povinný subjekt je povinen informace stěžovateli poskytnout. Pro úplnost stěžovatel uvedl, že jím požadované informace nespadají ani do režimu výjimky podle § 9 citovaného zákona, a to s odkazem na § 9 odst. 2 zákona, který stanoví, že: „*Při poskytování informace, která se týká používání veřejných prostředků, se nepovažuje poskytnutí informace o rozsahu a příjemci těchto prostředků za porušení obchodního tajemství.*". Vzhledem k tomu, že je společnosti České dráhy, a. s. na základě Smlouvy poskytována kompenzace z veřejných prostředků, jedná se zjevně o situaci, na kterou se aplikuje § 9 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., tj. povinný subjekt je povinen požadované informace poskytnout.

[15] Krajský soud podle názoru stěžovatele se v napadeném rozsudku nedostatečně vypořádal se skutečností, že povinný subjekt ve svém rozhodnutí, na které navazuje žalobou napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra, dostatečně konkrétně nepotvrdil ani jednoznačně nedeklaroval neexistenci stěžovatelem požadovaných informací, a tedy neuvedl, zda všechny požadované informace považuje za neexistující. Napadený rozsudek krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí jsou z tohoto důvodu dle názoru stěžovatele nepřezkoumatelné.

[16] Nad rámec výše uvedeného má stěžovatel za to, že postup povinného subjektu, ministerstva a krajského soudu je při hodnocení žádosti stěžovatele o informace přepjatě formalistický. Ministerstvo vnitra v žalobou napadeném rozhodnutím, stejně jako krajský soud v rozsudku, napadeném kasační stížností, konstatují, že povinný subjekt je povinen disponovat informacemi za účelem kontroly efektivity, transparentnosti a hospodárnosti vynakládaných veřejných prostředků na základě Smlouvy, přičemž tyto informace nemusí existovat exaktně ve stěžovatelem požadované podobě. Nadto je povinný subjekt povinen stěžovatelem požadovanými informacemi disponovat, kdy tato povinnost vyplývá zejména ze zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. 10. 2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70, a obecně dále pak z ustanovení § 51 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve spojení s § 159 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (povinností vykonávat svou činnost s péčí řádného hospodáře), a z ustanovení § 17 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (účelné a hospodárné využívání majetku kraje).

Povinný subjekt, ministerstvo vnitra i krajský soud se dopustili přepjatého formalismu, když žádost stěžovatele o informace posuzovali přesně podle jejího formálního znění a nikoli podle jejího obsahu a účelu. Tím jednali v rozporu např. s nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 563/11, ve kterém Ústavní soud judikoval, že: „*Jestliže obecný soud aplikuje na daný případ právní předpisy sice formálně souladně s jejich textem, avšak odhlédne od reálných společenských vztahů, dopustí se přepjatého formalismu. Takovým postupem poruší stěžovatelovo právo na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.*“. Postup povinného subjektu, Ministerstva vnitra a krajského soudu je tak v rozporu s konstantní judikaturou Ústavního soudu, a mohl by tak být považován za protiústavní.

[17] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti namítl, že i kdyby povinný subjekt nedisponoval informacemi v přesné podobě, v jaké je požaduje stěžovatel, je povinen mu je, s ohledem na smysl a účel zákona o svobodném přístupu k informacím a dále v souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu vylučující přepjatý formalismus, poskytnout v podobě, jaké jsou jeho žádosti nejbližší, tak, aby žádosti stěžovatele co nejvíce vyhověl. Z výše uvedených důvodů považuje stěžovatel rozsudek za nezákonný, vadný a nepřezkoumatelný. Kasační stížností napadený rozsudek, jakož i předcházející rozhodnutí dotčených orgánů, jsou podle názoru stěžovatele v rozporu s právními předpisy a rovněž předcházející řízení je stiženo množstvím vad, které mají za následek nesprávnost rozsudku, a zároveň je stěžovatel přesvědčen, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl k tvrzení stěžovatele, že dle obsahu smlouvy č. 010/09/043/00/00 o závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní přepravě, požadovanými informacemi povinný subjekt disponuje, lze namítnout, že je založeno pouze na vlastní interpretaci předmětného smluvního ujednání a jeho přesvědčení, že naplnění transparentnosti a efektivity hospodaření s veřejnými prostředky vyžaduje doklady kalkulací v požadované struktuře, tj. dle jednotlivých linek. Povinný subjekt naproti tomu v přípise ze dne 19. 6. 2014, č. j. KUJCK 38046/2014/KHEJ, uvedl: „*Výše kompenzace je odvozena od celkového rozsahu výkonů, ale není samostatně kalkulována ve vztahu ke změně rozsahu výkonů, nýbrž na základě dopravcem předloženého plánu nákladů a výnosů. Ten je následně podroben položkovému meziročnímu porovnání a po dopravci je požadována příslušná kalkulace těch položek, které lze z pohledu kraje kontrolovat (např. mzdy, odpisy, cena za dopravní cestu). Není tedy možné doložit kalkulaci ve vztahu k meziroční změně výkonů, předmětem smluvního jednání je vždy absolutní výše kompenzace resp. výše kompenzace v přepočtu na jednotku výkonu. Tyto výpočty nejsou prováděny podle linek, takže nelze předložit údaje požadované společností RegioJet a. s., protože neexistují.*“

[19] Žalovaný má za to, že předpoklad stěžovatele, že požadované informace existují, resp. povinný subjekt jimi musí disponovat, ve svém důsledku popírá dohodnutý způsob prokazování výše kompenzace mezi krajem a dopravcem (výpočet výše kompenzace je prováděn v přepočtu na jednotku výkonu); tudíž není relevantně zdůvodněn. Stěžovatel se dopouští pouhé spekulace, když ze smluvní povinnosti dopravce předkládat Jihočeskému kraji předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty na následující kalendářní rok dle jednotlivých tratí presumuje existenci cenových kalkulací dokládajících navýšení/snížení

celkové výše kompenzace za každý extra vlkm na jednotlivých linkách, popř. odůvodnění, proč se výše ceny za navýšené/ponížené vlkm nerovnají výši dotace za vlkm na dané lince. Ministerstvo vnitra je totiž přesvědčeno, že kalkulace jednotlivých nákladových a výnosových položek při výpočtu předpokládané výše prokazatelné ztráty (*předpoklad nákladů a výnosů z přepravní činnosti ve veřejné drážní dopravě*) nemá z logiky věci přímou vazbu na kompenzaci vyplácenou z finančních prostředků kraje. Nemůže tak být dokladem prokazujícím skutečně vynaložené náklady a dosažené výnosy. Tím je v souladu se smlouvou *výkaz nákladů a výnosů z přepravní činnosti ve veřejné drážní osobní dopravě*, který obsahuje informace, z nichž se kompenzace přímo počítá. Z hlediska správnosti závěru o neexistenci požadovaných informací je argumentace případným porušením smluvních povinnosti na straně dopravce či Jihočeského kraje neakceptovatelná, neboť povinnost mít určitou informaci musí vyplývat ze zákona (eventuálně z jiného právního předpisu) a nelze ji dovozovat ze smluvně převzatého závazku; což ostatně potvrdil i krajský soud v napadeném rozsudku.

[20] Žalovaný se plně ztotožnil se závěrem krajského soudu, že *nelze dovodit zákonnou povinnost povinného subjektu disponovat informacemi podle bodu 1c žádosti v rozsahu a formě požadované žalobcem*. Svojí snahou nalézt takovou povinnost v zákoně č. 194/2010 Sb., nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. 10. 2007, z § 51 zákona č. 90/2012 Sb., ve spojení s § 159 zákona č. 89/2012 Sb., a z § 17 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, posouvá stěžovatel spor o právo na informace k rozhodování, o rozsahu povinností kraje při nakládání s veřejnými prostředky a hodnocení, zda Jihočeský kraj postupoval při vyplácení předmětných kompenzací v souladu s nimi.

[21] Podle názoru žalovaného smyslem informačního řízení není a nemůže být ověřování splnění takových povinností. Zákon o svobodném přístup k informacím je v zásadě procesní normou, jejímž základním účelem je zajištění práva veřejnosti na přístupu k informacím z veřejného sektoru, s výjimkou zákonem výslovně uvedených informací, a tomu odpovídající povinnost tzv. povinných subjektů poskytovat informace ze své působnosti nemůže z podstaty věci zároveň garantovat řádné provedení veřejné kontroly či analýzy efektivity financování veřejné dopravy z veřejných prostředků. Pokud jde o záruku veřejné kontroly financování veřejné dopravy z veřejných rozpočtů, poukazuje žalovaný na § 9 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. Za účelem dostatečné veřejné kontroly hospodaření s veřejnými prostředky, je třeba veřejnost informovat nejen o vlastní výši prostředků poskytnutých z veřejného rozpočtu, ale souběžně s ní podat přinejmenším rámcovou informaci o předmětu plnění, za něž jsou dané prostředky vynakládány, tak aby bylo možno posoudit hospodárnost využití veřejných prostředků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 A 118/2002 - 37). Pokud by měl povinný subjekt v souvislosti s poskytováním informací v režimu zákona č. 106/1999 Sb. podrobně zdůvodňovat a obhajovat správnost svého právního jednání (uzavření smluvního dodatku stanovujícího výši kompenzace), pak může takovému požadavku v intencích tohoto zákona dostát jen tehdy, pokud skutečně nosiče takových informací reálně existují. V řešeném případě stěžovatel staví neexistenci informací o navýšení a ponížení objednaného výkonu na každou linku zvlášť do přímého rozporu s povinnostmi kraje jakožto řádného hospodáře s veřejnými prostředky. Zřejmě z obecně formulované zásady v § 17 odst. 1 krajského zřízení dovozuje, že předmětnými informacemi musel kraj ve spojitosti s

plněním úkolu hospodárného zacházení s veřejnými finančními prostředky disponovat, tj. že v době podání žádosti příslušné dokumenty musely existovat. Podle názoru žalovaného jistě nelze vyloučit, že v rámci přezkumu může kontrolní orgán požadovat po kraji zdůvodnění, na jehož základě uznal oprávněnost navýšení kompenzace. Takové zdůvodnění však vzhledem k tomu, že přezkum hospodaření je ve své podstatě kontrolou následnou, nikoliv předběžnou, nemusí mít kraj k dispozici v předstihu.

[22] Stěžovatelova výtka ohledně přepjatého formalismu při vyřizování jím podané žádosti o informaci se podle názoru žalovaného neopírá o žádný relevantní argument prokazující, že by zákon přímo či implicitně předpokládal, že povinný subjekt bude takovou informací disponovat. Stěžovatel sice odkazuje na smysl a účel zákona o svobodném přístupu k informacím a judikaturu Ústavního soudu vylučující přepjatý formalismus (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 563/11), aby poukázal na povinnost povinného subjektu poskytnout informace v podobě, jaké jsou žádosti nejbližší, tak, aby žádosti co nejvíce vyhověl, když těmi v přesné podobě nedisponuje. Žalovaný pokládá tuto argumentaci za nerelevantní, neboť svědčí o žalobcově chybném chápání účelu daného informačního řízení coby nástroje prokázání splnění povinností dobrého hospodáře. Jinými slovy, pokud nemůže prokázat jejich naplnění informacemi specifikovanými v žádosti, nechť tak učiní jinými, jimiž disponuje.

[23] Podle mínění žalovaného je třeba vyzdvihnout jeden ze základních principů zákona o svobodném přístupu k informacím, dle něhož povinný subjekt k důvodům, pro které žadatel požaduje poskytnutí informace, zásadně nemá přihlížet (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, č. j. 2 As 27/2007 - 87). Poskytování informací v režimu zákona č. 106/1999 Sb. se týká konkrétních, jednoznačně identifikovatelných informací existujících v době podání žádosti a nevztahuje se na poskytování subjektivních názorů, vysvětlení či domněnek. Tomuto závěru ostatně svědčí jednak definice informace uvedená v § 3 odst. 3 a dále též ustanovení § 2 odst. 4 tohoto zákona. Okruh i rozsah požadovaných informací vymezuje žadatel a je tedy na něm, aby žádost formuloval dostatečně precizně tak, aby povinný subjekt mohl v relativně krátké zákonné lhůtě žádost odpovídajícím způsobem vyřídit. Za formulaci předmětu žádosti je tedy zcela „odpovědný" žadatel a na povinný subjekt nelze odpovědnost „přenášet" tím, že by měl v maximální snaze vyhovět obsahu a účelu žádosti předvídat jaké další informace by žadatel uvítal či potřeboval.

[24] Ke stěžovatelově námitce, že krajský soud dostatečně konkrétně nepotvrdil ani jednoznačně nedeklaroval neexistenci stěžovatelem požadovaných informací, a tedy neuvedl, zda všechny požadované informace považuje za neexistující, lze podle názoru žalovaného odcitovat přímo z odůvodnění napadeného rozsudku: „*Krajský soud tak dospěl k závěru, že obě podmínky pro odmítnutí informace podle bodu 1c žádosti na základě § 2 odst. 4 informačního zákona byly splněny. Jednak ze skutkových okolností věci a informací založených ve spise nevyplynula existence informací v požadovaném tvaru a jednak nebylo zjištěno, že by povinný subjekt měl zákonnou povinnost dané informace mít.*" Stejně jako žalovaný i krajský soud vycházel při svém rozhodování z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, konkrétně odkázal též na rozsudek tohoto soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 As 9/2013 - 30, v němž bylo konstatováno, že *s ohledem na tzv. negativní důkazní teorii nelze prokázat*

negativní skutečnost, tedy že informace požadované žalobcem neexistují. Uplatněné stížnostní důvody žalovaný proto nepovažuje za relevantní.

IV. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s ustanovením § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přitom (podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.) přihlížel k vadám, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[26] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Jako důvody podané kasační stížnosti označil stěžovatel ustanovení § 103 odstavec 1 písm. a/, písm. b/ a písm. d/ s. ř. s.

[27] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[28] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[29] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[30] Pojem „nepřezkoumatelnosti“ není v soudním řádu správním ani v občanském soudním řádu, který by bylo možno použít podpůrně, blíže objasněn. Výklad tohoto pojmu je věcí právní nauky. Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo z nějž nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, rozhodnutí, z nějž nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění

soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

[31] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, podle níž je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný jednak pro nedostatek důvodů, konkrétně pro nevypořádání některých stěžovatelem uplatněných námitek či argumentů, a jednak pro obtížnou srozumitelnost.

[32] Žaloba podaná stěžovatelem u krajského soudu byla poměrně rozsáhlá. V takovémto případě krajský soud nemusí nutně volit cestu vypořádání se s každou dílčí žalobní námitkou, ale naopak proti žalobě postaví právní názor, v jehož konkurenci žalobní námitky jako celek neobstojí, případně svůj názor podpoří i odkazem na napadené rozhodnutí žalovaného. Krajský soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění správního orgánu, s nímž se ztotožní. Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68, srov. též rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 – 43, z e d ne 2 9. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, nebo ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014 – 108].

[33] Naproti tomu ohledně nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud ze své judikatury připomíná, že je dána i tehdy, „*opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek*“ (viz např. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publikovaného pod č. 787/2006 Sb. NSS). Uvedená procesní situace nastala i v nyní posuzované věci.

[34] Z obsahu spisového materiálu je zřejmé, že informace podle bodu 1c žádosti nebyly stěžovateli poskytnuty s odkazem na § 2 odstavec 4 zákona č. 106/1999 Sb. Podle tohoto ustanovení se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Z obsahu odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu na straně 7 je zřejmé, že krajský soud mylně z názvu bodu IV žaloby *Výkazy příjmů, nákladů a dotací podle linek a tvrzená neexistence zákonné nebo smluvní povinnosti takové výkazy vést* dovodil, že se argumentací stěžovatele proti tvrzení žalovaného, že neexistuje zákonná povinnost vést výkazy příjmů, nákladů a dotací v členění podle jednotlivých linek nemusí zabývat. Podle krajského soudu se námitka žalobce vztahuje k informacím požadovaným podle bodu 3 žádosti, které sice nebyly povinným subjektem stěžovateli poskytnuty, ale žalovaný pro neurčitost závěru povinného subjektu o naplnění důvodů pro neposkytnutí informací rozhodnutí povinného subjektu v této části zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání. Krajský soud z uvedeného dovodil, že za situace, kdy předmětem řízení před soudem byla výlučně ta část napadeného

rozhodnutí, která se týká výroku o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí povinného subjektu ve vztahu k bodu 1c žádosti, nemusí se uvedenými námitkami nezabývat, protože se míjí s předmětem soudního přezkumu. Obecně pak uvedl toliko, že nebylo zjištěno, že by povinný subjekt měl zákonnou povinnost dané informace (v požadovaném tvaru) mít.

[35] Nejvyšší správní soud uvedený závěr krajského soudu nesdílí. Z obsahu bodu IV žaloby je zřejmé, že stěžovatel brojil proti závěrům žalovaného, že informace požadované stěžovatelem v žádosti pod bodem 1c povinný subjekt mít nemusí. Stěžovatel tedy nesouhlasil se závěry, že neexistuje zákonná povinnost disponovat výkazy příjmů, nákladů a dotací v členění dle jednotlivých linek nebo v členění obdobném, resp. že neexistují dokumenty týkající se navýšení kompenzací vyplacených z rozpočtu kraje, zejména kalkulace, alespoň na úrovni položek dle vyhl. č. 241/2005 Sb., resp. č. 296/2010 Sb. (viz bod 1c, podbod iv. žádosti). Krajský soud však uvedenou námitku vztáhl k předmětu žádosti o informace tak, že žalovaný odvolací orgán co do bodu 3 žádosti stěžovateli vyhověl tím, že v této části rozhodnutí povinného subjektu o neposkytnutí informací zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tímto postupem však krajský soud nevypořádal řádně a úplně bod IV podané žaloby, neboť se nevyjádřil ke zcela konkrétním, určitým a srozumitelným námitkám stěžovatele, podle nichž lze povinnost povinného subjektu disponovat požadovanými výkazy dovodit z právních předpisů v žalobě uvedených. Tyto námitky však nesměřují výhradně k informacím požadovaným pod bodem 3 žádosti, ale vzhledem k povaze požadovaných informací a smyslu a účelu informační povinnosti podle zákona č. 106/1999 Sb. směřují i proti závěru žalovaného ohledně neposkytnutí informací podle bodu 1c žádosti. Krajský soud naopak v závěru odůvodnění napadeného rozsudku na straně 8 v rozporu se skutečností konstatoval, že stěžovatel ve vztahu k požadovaným informacím podle bodu 1c své žádosti výslovně neuvedl žádný právní předpis, podle kterého by měl povinný subjekt těmito informacemi disponovat.

[36] Stěžovatel ve své žádosti požadoval poskytnutí informací, které jsou podle jeho názoru nezbytné pro kontrolu efektivnosti nakládání s veřejnými prostředky. Konkrétně se domáhal poskytnutí informací k prokázání toho, zda jsou kompenzační platby Krajským úřadem Jihočeského kraje pro linky osobní drážní dopravy podle Smlouvy č. 010/09/043/00/00 o závazku veřejné služby ve veřejné drážní dopravě poskytovány opodstatněně, zda nepředstavují nedovolenou veřejnou podporu. Stěžovatel – stručně řečeno - požadoval informace o tom, zda, na základě čeho a v jaké výši došlo k navýšení nebo ponížení smluvně objednaného výkonu, a to i do minulosti (bod 1c žádosti) a výkazy kompenzací podle jednotlivých linek či úseků drah (bod 3 žádosti). Z uvedeného je podle názoru Nejvyššího správního soudu na první pohled z logiky věci zřejmé, že povaha stěžovatelem požadovaných informací podle bodu 3 (výkazy kompenzací podle jednotlivých úseků drah) tvoří s informace podle bodu 1c (kalkulace ohledně případného navýšení či ponížení objednaného výkonu) jediný celek informací.

[37] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 – 67, publikovaném pod č. 2635/2012 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), konstatoval, že *„prvotním předpokladem pro odmítnutí žádosti o informace s tím, že by šlo o vytvoření nových informací, je logicky skutečnost, že*

povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. Dalším důležitým předpokladem je to, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat." V rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 9/2013 – 30, citovaném již v bodě [24], který vycházel z prve citovaného judikátu, se uvádí, že „*první podmínku, že povinný subjekt nemá požadované informace, je třeba posoudit v souvislosti s druhou podmínkou, zda povinný subjekt má povinnost tyto informace mít. S ohledem na tzv. negativní důkazní teorii totiž nelze prokázat negativní skutečnost, tedy že informace požadované stěžovatelem neexistují.*"

[38] Nejvyšší správní soud k uvedené problematice dále např. v rozsudcích ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 – 86, nebo ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011 – 70, konstatoval, že § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba vykládat dle jeho (z ústavního hlediska legitimního) účelu, jímž je bránit povinné subjekty před tím, aby se na ně žadatelé v režimu uvedeného zákona obraceli s žádostmi o zaujetí stanoviska v blíže specifikované věci, provedení právního výkladu, vytvoření či obstarání nové informace, jíž povinný subjekt nedisponuje a není povinen jí disponovat apod.

[39] Je tedy třeba blíže specifikovat, jak je nutno pojmu „vytváření nových informací" rozumět. Z důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byl s účinností ode dne 23. 3. 2006 novelizován zákon č. 106/1999 Sb., vyplývá, že „povinný subjekt je povinen poskytovat pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti, a které má nebo by měl mít k dispozici. Naopak režim zákona o svobodném přístupu k informacím nestanovuje povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Toto ustanovení nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona - zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání - k vypracovávání takových materiálů nemůže být povinný subjekt nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu. Pokud má být taková povinnost stanovena, musí tak učinit zvláštní zákon samostatnou úpravou. Naopak, pokud již povinný subjekt určitý dokument vypracoval a má tedy informace k dispozici, je povinen ji poskytnout. Podobně nebrání toto ustanovení vyhovět žádostem o výtahy z databází či části dokumentů."

[40] Podpůrně lze odkázat rovněž na směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru (kterou výše citovaná novela implementovala do zákona o svobodném přístupu k informacím). Směrnice v článku 13 úvodních ustanovení stanoví, že subjekty veřejného sektoru „by měly žádosti o výtahy z existujících dokumentů posuzovat příznivě, představuje-li schválení takové žádosti pouze jednoduchou operaci. Subjekty veřejného sektoru by však neměly být povinny poskytovat výtahy z dokumentů, pokud to představuje nepřiměřené úsilí."

[41] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že prvotním předpokladem pro odmítnutí žádosti o informace s tím, že by šlo o vytvoření nových informací, je logicky skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. Dalším důležitým předpokladem je to, že povinný subjekt nemá

povinnost předmětnými informacemi disponovat. I v případě, že by poskytnutí požadovaných informací pro správní orgán objektivně představovalo nutnost vytvořit novou informaci, tedy může nastat situace, v níž správní orgán nebude oprávněn poskytnutí takových informací odepřít. Nerespektováním povinnosti mít požadované informace se nemůže zbavit své povinnosti předmětné informaci poskytovat; vytvářením takových informací by pouze napravoval své dřívější pochybení.

[42] V případě splnění uvedených základních předpokladů je dále nutno nalézt vhodné rozhraničení mezi situacemi, v nichž půjde toliko o vyhledání a uspořádání již existujících informací do podoby, v níž je možné je žadateli předat, a situacemi, v nichž by sestavení požadovaných informací již představovalo „vytvoření nové informace“.

[43] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil krajskému soudu v závěru, že z tvrzení stěžovatele nelze jednoznačně dovodit zákonnou povinnost povinného subjektu disponovat informacemi podle bodu 1c žádosti v rozsahu a formě požadované stěžovatelem. Krajský soud sice nad rámec tohoto závěru připomněl, že formu kontroly nakládání s veřejnými prostředky v rámci samostatné působnosti si povinný subjekt stanoví podle vlastních pravidel tak, aby dostál shora citovaným zákonným ustanovením, nicméně se podle názoru Nejvyššího správního soudu v napadeném rozsudku zcela vyhnul posouzení otázky, která je pro závěr o důvodnosti podané žaloby stěžejní, tj. otázky, zda povinný subjekt měl stěžovatelem požadované informace mít. Krajský soud tak bez posouzení této otázky nemohl s určitostí uzavřít, zda postupem povinného subjektu a žalovaného v této věci nedošlo k popření základního požadavku, aby povinný subjekt disponoval potřebnými informacemi za účelem kontroly efektivity a transparentnosti a hospodárnosti vynakládaných veřejných prostředků na veřejnou drážní osobní dopravu. Se závěry krajského soudu lze souhlasit do té míry, že v posuzované věci byli povinný subjekt i žalovaný nepochybně povinni vycházet ze znění žádosti o poskytnutí informací. Přisvědčit lze i názoru, vyjádřenému krajským soudem, že je to tedy vždy žadatel o informaci, kdo vymezí předmět a rozsah činnosti povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb. V nyní posuzované věci však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud se nedostatečně a neúplně vypořádal s žalobní argumentací stěžovatele v bodě IV. žaloby, ve kterém stěžovatel zcela podrobně a určitě uvedl, z jakých konkrétních právních předpisů dovozuje povinnost povinného subjektu vést výkazy, v nichž lze požadované informace nalézt. Povinný subjekt i žalovaný byli povinni zabývat se meritem žádosti o informaci bez ohledu na to, zda žadatel (správně) odkázal na příslušná ustanovení právních předpisů, z nichž právo na poskytnutí informace odvozuje. Krajský soud tuto část žalobní argumentace nesprávně a nedůvodně vztáhl k bodu 3 žádosti a konkrétními námitkami stěžovatele se blíže nezabýval.

[44] Stěžovatel přitom zmínil mezi právními předpisy zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 194/2010 Sb.“) a s ním související přímo použitelný předpis Evropské unie, v daném případě Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, ze dne 23. 10. 2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici (dále jen Nařízení č. 1370/2007). Stěžovatel již v podané žalobě uvedl, že z jím uvedených právních předpisů vyplývá podle jeho názoru povinnost povinného subjektu

disponovat požadovanými informacemi za účelem kontroly efektivity, transparentnosti a hospodárnosti vynakládání veřejných prostředků na základě smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní přepravě.

[45] Nařízení č. 1370/2007 podle svého účelu, vyjádřeného v článku 1, definuje, jak mohou příslušné orgány v souladu s pravidly práva Společenství zasahovat do odvětví veřejné přepravy cestujících, aby zajistily poskytování služeb obecného zájmu, které jsou mimo jiné četnější, bezpečnější, kvalitnější nebo levnější než služby, které by mohly nabídnout samotné tržní mechanismy. Za tímto účelem vymezuje toto nařízení podmínky, za nichž příslušné orgány poskytují kompenzace při ukládání nebo sjednávání závazků veřejné služby provozovatelům veřejných služeb za vzniklé náklady nebo udělují výlučná práva za plnění závazků veřejné služby. Toto nařízení se vztahuje na vnitrostátní a mezinárodní provozování veřejných služeb v přepravě cestujících po železnici či jiným druhem drážní dopravy a po silnici, s výjimkou služeb, které jsou provozovány zejména z důvodu svého historického nebo turistického významu.

[46] V článku 2 definuje Nařízení č. 1370/2007 pojmy, se kterými v dalším textu pracuje, v článku 3 stanoví obecná pravidla uzavírání smluv o veřejných službách a v článku 4 upravuje povinný obsah těchto smluv. Článek 7 Nařízení č. 1370/2007 stanoví povinnost každému příslušnému orgánu jednou za rok zveřejnit souhrnnou zprávu o závazcích veřejné služby, za něž je zodpovědný, o vybraných provozovatelích veřejných služeb a o platbách kompenzací a výlučných právech poskytnutých uvedeným provozovatelům veřejných služeb prostřednictvím kompenzace. Tato zpráva bude rozlišovat mezi autobusovou dopravou a drážní dopravou, umožní sledovat a posoudit výkon, kvalitu a financování sítě veřejné dopravy a v případě potřeby poskytne informace o povaze a rozsahu jakýchkoli udělených výlučných práv.

[47] Zákon č. 194/2010 Sb. podle § 1 odst. 1 upravuje v návaznosti na výše citovaný přímo použitelný předpis Evropské unie postup státu, krajů a obcí při zajišťování dopravní obslužnosti veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou. Zákon bezprostředně upravuje způsob uzavírání smlouvy o závazku veřejné služby (§ 9 citovaného zákona), povinnost uchovávat dokumentaci nabídkového řízení po zákonem stanovenou dobu (§ 17 citovaného zákona). Vlastní právní úprava kompenzací je zakotvena v ustanovení § 23 tohoto zákona a dále z ustanovení § 25 zákona je zřejmé, že pravomoc dohlížet nad dodržováním povinností státu, krajů a obcí při uzavírání takových smluv náleží Úřadu pro hospodářskou soutěž a z § 26 a § 27 vyplývá, že na řízení podle tohoto zákona se – až na výslovně stanovené výjimky – užijí ustanovení zákona č. 137/2006 Sb., respektive zákona č. 134/2016 Sb., o veřejných zakázkách.

[48] Stěžovatel rovněž již v podané žalobě argumentoval vyhláškou Ministerstva dopravy České republiky č. 296/2010 Sb., o postupech pro sestavení finančního modelu a určení maximální výše kompenzace (dále jen „vyhláška“), navazující na uvedený zákon č. 194/2010 Sb. s tím, že právě tento podzákonný předpis stanoví formu výkazů. Tato vyhláška mimo jiné upravuje způsob sestavení finančního modelu a určení nadměrné kompenzace, náklady, výnosy a provozní aktiva, které mohou být využity pro sestavení finančního modelu i způsob, jakým náklady, výnosy a provozní aktiva dopravce prokazuje

objednateli (§ 1 a § 2 písm. f/ vyhlášky), pravidla pro změny výše kompenzace v případě přímého zadání, tj. pokud se skutečné náklady nebo skutečné výnosy odchýlí od výchozích nákladů nebo výchozích výnosů, může dojít ke zvýšení kompenzace, pouze pokud jsou ve smlouvě sjednány podmínky a způsob zvyšování kompenzace a změny nákladů nebo výnosů nemohl dopravce v okamžiku uzavření smlouvy s ohledem na známé skutečnosti předvídat (§ 8 vyhlášky).

[49] Vzhledem k datu uzavření Smlouvy o závazku veřejné služby (a dodatků na ni navazujících) stěžovatel v žádosti i navazující žalobě argumentoval i vyhl. č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy. Rovněž v § 3 a 4 této vyhlášky byl závazně stanoven postup pro způsob výpočtu prokazatelné ztráty a následně i požadavek na prokázání objednaného dopravního výkonu a předkládání výkazu nákladů a výnosů z přepravní činnosti. Splnění objednaného dopravního výkonu prokazuje dopravce údajem o ujetých vlakových kilometrech podle smlouvy o závazku veřejné služby a dopravce používá označení tratí, čísla vlaků a spojů podle zveřejněného jízdního řádu, výpočet dokládá výkazem (§ 4 odst. 3 uvedené vyhlášky).

[50] V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na již dříve vydaná rozhodnutí žalovaným ze dne 21. 1. 2014 i ze dne 2. 6. 2014, v nichž byla zdůrazněna skutečnost, 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, kterým dopravce povinně dokládá objednateli prokazatelnou ztrátu dle § 4 odst. 3 vyhl. č. 241/2005 Sb. K tomu pak odkazuje na přístup Ministerstva dopravy, které výkaz, který byl týž dopravce povinen předložit tomuto ministerstvu ve vztahu k linkám dálkové dopravy, žadateli poskytlo. Je nesporné, že dopravce (České dráhy a.s.) je povinen vést evidenci o nákladech a výnosech ze smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících podle jednotlivých smluv a odděleně. Konečně dopravce České dráhy sám je rovněž osobou povinnou poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb. a ve vztahu k tomuto zákonu sám za nesporné (rozumné a objektivní) kriterium považoval vždy, že je povinen poskytovat informace, týkající se provozování veřejné osobní dopravy z veřejných prostředků (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 9 As 48/2011 - 129).

[51] Nepřezkoumal-li krajský soud důvodnost žalobních námitek o povinnosti povinného subjektu požadovanými informacemi podle bodu 1c podle právní úpravy disponovat, s tím, že argumentace stěžovatele v bodě IV žaloby ohledně výkazů příjmů, nákladů a dotací v členění podle jednotlivých linek se míjí s předmětem řízení před soudem, jedná se o vadu, která má za následek nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů a je také důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

[52] Protože se krajský soud nevypořádal řádně s argumentací stěžovatele ohledně existence zákonné povinnosti povinného subjektu disponovat informacemi podle bodu 1c žádosti v rozsahu a ve formě požadované stěžovatelem, nemohl Nejvyšší správní soud ani posuzovat, zda případně částečné odmítnutí poskytnutí informací bylo důvodné.

V. Závěr a náklady řízení

[53] Nejvyšší správní soud po provedeném řízení dospěl k závěru, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s argumentací stěžovatele, zda byl povinný subjekt povinen požadované informace a v jakém rozsahu mít. Nejvyšší správní soud se nemohl ztotožnit s názorem krajského soudu, že bylo jednoznačně prokázáno, že stěžovatelem požadované informace neexistují, a že povinný subjekt nemá povinnost s nimi disponovat. V tomto směru shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozsudek krajského soudu v plném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[54] S ohledem na výše uvedené bude na krajském soudu, aby vyhodnotil a v novém rozhodnutí náležitě odůvodnil, zda se stěžovatel v nyní posuzované věci domáhá poskytnutí informací, které mají původ v plnění zákonných povinností povinného subjektu v oblasti systému kontroly a souvisejících evidencí, to vše s ohledem na obsah právních předpisů, kterými se krajský soud nezabýval. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za jen stěží představitelné, že by povinný subjekt (objednatel) nedisponoval vůbec žádným systémem kontroly a souvisejícími evidencemi, protože se jedná o nutnou podmínku efektivity vynakládání veřejných prostředků na zajištění dopravní obslužnosti kraje. Podle názoru Nejvyššího správního soudu musí objektivně existovat takové informace, na jejichž základě dospěl povinný subjekt k případnému uznání požadovaného navýšení výše kompenzace na jednotlivé lince či naopak z jakých informací vycházel, pokud přistoupil ke snížení objednávaných výkonů. Právě o takové informace stěžovatel projevil zájem a tyto odpovídají smyslu informační povinnosti při kontrole vynakládání veřejných prostředků, když z požadovaných informací lze zjistit, jak byla případná ztráta na určité lince vyčíslena či zda a z jakých důvodů byly výkony podle uzavřené Smlouvy v rozhodném období navýšeny.

[55] Na krajském soudu dále bude, aby posoudil, zda se v posuzované věci jedná o případ, kdy správní orgán důvodně deklaroval, že stěžovatelem požadované informace nemá k dispozici. Shledá-li krajský soud, že povinný subjekt přesto má povinnost požadované informace vytvářet a mít, je na krajském soudu, aby nařídil jejich poskytnutí. Povinný subjekt by sice byl nucen je nově vytvořit, výluka z povinnosti poskytovat informace podle § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. by se však v takovém případě neuplatnila, neboť by takto povinný subjekt pouze napravoval svou dřívější nečinnost.

[56] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. června 2016

pokračování

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu