



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Oživení, o. s.**, se sídlem Lublaňská 18, Praha 2, zastoupen JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 23, Praha 2, proti žalované: **Technická správa komunikací hl. města Prahy**, se sídlem Řásnovka 8, Praha 1, zastoupena JUDr. Miroslavem Janstou, advokátem se sídlem Těšnov 1, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ředitele žalované ze dne 12. 5. 2008, čj. 167/08/9000, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 10. 2009, čj. 7 Ca 183/2008 - 56,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

O d ů v o d n ě n í :

**I.
Vymezení věci**

[1] Žalobce podal dne 22. 2. 2008 u žalované žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Požadoval poskytnutí úplného textu zprávy o posouzení a hodnocení nabídek vypracované v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky „Nuselský most – bezpečnostní nástavba, Praha 2 a 4“. Žalovaná ve stanovené lhůtě na žádost nijak nereagovala, a proto žalobce podal proti jejímu postupu stížnost dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Rozhodnutím ze dne 25. 3. 2008, čj. 099/08/9000, přikázal ředitel žalované, aby žalovaná ve lhůtě 15 dnů žádost vyřídila.

[2] Žalovaná žádost o poskytnutí informace rozhodnutím ze dne 31. 3. 2008, čj. 8100/080331a, odmítla s odůvodněním, že hodnotící komise, která požadovanou zprávu vypracovává, je jen poradním orgánem zadavatele. Komise je vázána povinností mlčenlivosti, její jednání je neveřejné a mohou se ho účastnit pouze členové komise. Zadavatel je povinen poskytnout zprávu o posouzení a hodnocení nabídek pouze uchazečům o veřejnou zakázku nebo Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který dohlíží nad veřejnými zakázkami. Dle žalované nemusí povinný subjekt poskytnout nové informace vzniklé při přípravě nového rozhodnutí [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Informace obsažené ve zprávě mají charakter podkladu a závěry z nich vyplývající se promítají do jednotlivých úkonů zadavatele.

[3] Ředitel žalované následně zamítl rozhodnutím blíže označeným v záhlaví odvolání žalobce. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje taxativní výčet důvodů, z nichž lze žádost o poskytnutí informace odmítnout. Žádost je možné odmítnout i s ohledem na povinnost mlčenlivosti dle § 75 odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek se nepublikuje veřejným způsobem, dle § 80 zákona o veřejných zakázkách do ní smějí nahlížet jen uchazeči, jejichž nabídky byly posuzovány a hodnoceny. Ředitel žalované potvrdil, že informace obsažené ve zprávě mají charakter nových informací ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Jelikož předmětem žádosti bylo poskytnutí celého textu zprávy bez bližší specifikace, byla žádost zamítnuta jako celek.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalované a jejího ředitele žalobou u městského soudu. Městský soud obě rozhodnutí zrušil a uložil žalované povinnost poskytnout žalobci požadovanou informaci do 30 dnů od právní moci rozsudku. V odůvodnění rozsudku uvedl, že obě rozhodnutí jsou přezkoumatelná, neboť z nich plyne, jaké úvahy vedly žalovanou k odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Žalovaná je dle městského soudu povinnou osobou ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a požadované informace se vztahovaly k její působnosti, neboť výběr zhotovitele v rámci řízení o veřejné zakázce byl zcela v rozsahu její činnosti. Jestliže žalovaná aplikovala výlukou dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, rezignovala na celý text tohoto ustanovení, neboť předmětná výluka platí jen do doby, než je vydáno rozhodnutí. O veřejné zakázce přitom bylo rozhodnuto před podáním žádosti o poskytnutí informace. Nelze použít ani výlukou dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť se vztahuje jen na dotaz, jehož předmětem je informace, která má teprve vzniknout, tj. v době dotazu ještě neexistuje.

[5] Městský soud dále uvedl, že důvodem pro odepření informací není ta skutečnost, že se požadované informace běžně nezveřejňují. Stejně tak skutečnost, že zpráva hodnotící komise se poskytuje dle zákona o veřejných zakázkách účastníkům, bez dalšího neznamená, že ji nelze zpřístupnit i dalším osobám, jestliže o ni požádají a jejímu poskytnutí nebrání jiný důvod uvedený v zákoně. Soud se ztotožnil s žalovanou, že důvody pro odepření informací nejsou obsaženy jen v zákoně o svobodném přístupu k informacím, nýbrž mohou být uvedeny i ve zvláštních zákonech. Zákon o veřejných zakázkách však neobsahuje komplexní úpravu poskytování informací, a proto není *lex specialis* k zákonu o svobodném přístupu k informacím v tom smyslu, že by vylučoval aplikaci tohoto zákona v celém rozsahu. Povinnost mlčenlivosti členů hodnotící komise dle § 75 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách nijak nekoliduje s povinností žalované zveřejnit informace, jejichž poskytnutí není vyloučeno. Zejména s ohledem na § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož poskytnutí informací dle tohoto zákona není porušením povinnosti mlčenlivosti uložené zvláštními zákony. Postup žalované, která odmítla poskytnout požadovanou informaci jako celek, aniž by postupovala

dle § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím, nelze odůvodnit tím, že žalobce blíže nespécifikoval požadované informace.

[6] Městský soud zvážil, zda neexistuje některý z důvodů pro odeření informace. Z povahy věci se nabízí požadavek ochrany obchodního tajemství dle § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Jelikož součástí zprávy je pouhý seznam nabídek, nemůže se jednat o obchodní tajemství. Tím spíše, pokud účastníci řízení o veřejné zakázce mají právo nahlížet do hodnotící zprávy (§ 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách), neboť jsou to právě oni – konkurenti podnikající ve stejné oblasti, kdo by mohl tyto informace využít ve svůj prospěch. Pokud z hlediska případné ochrany obchodního tajemství může nahlédnout do hodnotící zprávy přímý konkurent, jistě to může učinit i jakýkoliv další subjekt. Nejdůležitější částí požadované zprávy je hodnocení zakázek komisí, přičemž zadavatel není vázán výsledkem hodnotící komise, a proto v zájmu transparentnosti řízení o veřejné zakázce lze důvodně uplatnit právo veřejnosti na informace, proč byla vybrána vítězná nabídka.

[7] Dále dospěl městský soud k závěru, že hodnotící zpráva není názorem ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Výluka práva na informace ohledně názoru povinného subjektu se vztahuje výlučně na dotazy, které směřují ke zjištění názoru povinného na požadovaný předmět dotazu, aniž by tento názor byl výsledkem nebo podkladem činnosti povinného. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek není názorem na žalobcův dotaz, ale podkladem pro rozhodnutí žalované. Městský soud uzavřel, že na požadovanou informaci nelze vztáhnout výlučku dle § 2 odst. 3 a 4 či § 8a až § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím, a proto je žalovaná povinna poskytnout žalobci požadovanou informaci.

II.

Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[8] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost. Uvádí, že ji podává z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a pro nepřekoumatelnost rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti, nedostatku důvodů, popřípadě jiné vadě řízení před soudem. Konkrétně uvádí, že závěr městského soudu ohledně účelu zákona o svobodném přístupu k informacím, kterým má být kontrola hospodaření s veřejnými prostředky, je zcela nepřekoumatelný. Není totiž zřejmé, jak soud k tomuto závěru došel, z jakých důkazů či skutečností čerpal, a to bez ohledu na to, zda jsou tyto skutečnosti či důkazy součástí spisu. Závěry soudu týkající se účelu zákona lze označit za nepřipustný výklad práva. Namítá, že eventuality uvedené v hypotéze § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím (názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací) jsou na sobě zcela nezávislé, což je zřejmé ze samotného textu. Z tohoto ustanovení plyne oddělenost „názorů“ od „vytváření nové informace“, tedy nikoliv jejich souvislost, jak lze dovozovat z rozsudku. Při výkladu pojmu „názor“ nelze automaticky užívat jeho spojitost s ostatními pojmy v tomto ustanovení. Stěžovatelka má za to, že zpráva o posouzení a hodnocení nabídek je názorem stěžovatelky (bez ohledu na jeho závaznost ve vztahu ke konečnému rozhodnutí) na to, jaké jsou jednotlivé nabídky uchazečů, která je nejvýhodnější a proč. To, že je určitý dokument podkladem pro určité rozhodnutí, neznamená, že by nemohl být též názorem. Ba naopak, názor je vlastně ze své podstaty často podkladem pro rozhodnutí.

[9] Rozsudek městského soudu je dle stěžovatelky nepřekoumatelný i v té části, v níž se uvádí, že povinnost mlčenlivosti obecně není v rozporu s účelem zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud tento svůj závěr nijak neodůvodnil a sám předkládá protichůdné argumenty. Na straně jedné uvádí, že povinnost mlčenlivosti je údajně v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, na straně druhé *de facto* konstatuje,

že se nezveřejňují informace, jejichž poskytnutí brání důvod uvedený i v jiném zákoně (např. zákoně o veřejných zakázkách). Městský soud dále nesprávně interpretoval argumentaci stěžovatelky obsaženou v žalobě. Stěžovatelka totiž uváděla nejen to, že hodnotící zpráva se poskytuje účastníkům, nýbrž také pracovníkům Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v rámci provádění příslušné kontroly. Stěžovatelka respektuje obecnou potřebu přezkumu procesu zadávání veřejných zakázek, domnívá se však, že pravomoc v této oblasti je dána Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Právo na informace je sice obecně právem odlišným od práva účastníků nahlížet do spisu, nelze však tvrdit, že prolamuje nevěřejnost určitého řízení.

[10] Další zjevně nesprávná interpretace argumentace stěžovatelky se projevila v té části rozsudku městského soudu, podle níž zákon o veřejných zakázkách neobsahuje komplexní úpravu poskytování informací, a proto není *lex specialis* k zákonu o svobodném přístupu k informacím v celém rozsahu. Stěžovatelka přitom netvrdila, že by celé řízení mělo být vedeno dle zákona o veřejných zakázkách. Pouze konstatovala, že důvody pro odepření informace nejsou taxativně stanoveny jen v zákoně o svobodném přístupu k informacím, nýbrž i v jiných zákonech. Stěžovatelka nesouhlasí rovněž s tím, že není třeba specifikovat požadované informace, tj. zřejmým a nezpochybnitelným způsobem sdělit, čeho se žadatel domáhá.

[11] Stěžovatelka na závěr navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalobce se ve svém vyjádření plně ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Soud dle žalobce své závěry jasně a přesvědčivě odůvodnil, navázal na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu. Z toho důvodu žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil stěžovateli povinnost k náhradě nákladů řízení.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu [důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., **III.A.**] a posléze námitkami proti správnosti posouzení právních otázek v předchozím řízení [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **III.B.**].

III.A.

Přezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[15] Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje stěžovatelka v tom, že městský soud neuvedl, na podkladě jakých skutečností a důkazů dospěl k závěru, že účelem zákona o svobodném přístupu k informacím je kontrola hospodaření s veřejnými prostředky. Nepřezkoumatelný má být též závěr městského soudu, že na daný případ nelze aplikovat výluky dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dále soud neodůvodnil, proč povinnost mlčenlivosti není a nemůže být v rozporu s účelem tohoto zákona.

[16] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem,

anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je obecně takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy 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. (např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je rovněž rozhodnutí, jehož odůvodnění nedává smysl, z něhož by vyplývaly skutkové a právní důvody, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2003, čj. 7 A 547/2002 - 24).

[17] Dovození účelu zákona, resp. jednotlivých právních norem, je otázkou výkladu práva, nikoliv otázkou skutkových zjištění. Je tedy otázkou správné a přesvědčivé soudcovské argumentace, nikoliv otázkou dokazování. Ústavní soud ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st 1/96 ze dne 21. 5. 1996 (ST 1/9 SbNU 471) uvedl: „Každá právní norma má svůj smysl a účel, jejich rekonstrukce je však spjata s řadou nejistot. Smysl a účel zákona lze dovést především z autentických dokumentů, vypovídajících o vůli a záměrech zákonodárce, mezi něž patří důvodová zpráva k návrhu zákona (uvědomujíc si skutečnost, že ze souhlasu zákonodárce s osnovou návrhu lze pouze prezumovat i jeho souhlas s jejími důvody), a dále z argumentace, přednesené v rozpravě při přijímání návrhu zákona. Smysl a účel zákona lze dále dovést z pramenů práva. Jelikož právní norma s klasickou strukturou (na rozdíl od teleologické právní normy) neobsahuje explicitně vyjádření svého smyslu a účelu, nelze tyto stanovit „bez rekurzu na předvedení interpreta“ (O. Weinberger, *Norma a instituce. Úvod do teorie práva*. Brno 1995, s. 165). Při rekonstrukci smyslu a účelu zákona sehrávají tudíž vlastní představy interpreta o teleologické racionalitě právního ustanovení klíčovou roli. To je vážný důvod pro uplatňování výkladu e ratione legis pouze za splnění určitých podmínek. V případě aplikace právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a vylučnosti není jakákoliv pochybnost, lze upřednostnit výklad e ratione legis před výkladem jazykovým.“ (zdůraznění doplněno). Poznávání účelu při aplikaci práva souvisí s metodologií teleologického výkladu norem. Účel právních norem hraje pro soud klíčovou roli při objasňování obsahu a smyslu práva (srov. k tomu též Holländer, P. *Filosofie práva*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2006, s. 84 a 87).

[18] Výtky stěžovatelky, že městský soud v rozsudku neuvedl, z jakých důkazů či skutečností své závěry o účelu zákona čerpal (popř. že nejsou součástí spisu), nemůže proto obstát. Tato část odůvodnění rozsudku nadto představuje pouze obecný úvod do problematiky a nastiňuje axiologické východisko soudu při výkladu konkrétních norem aplikovatelných na daný případ. Právo na informace je vědou správního práva řazeno mezi právní záruky ve veřejné správě (viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání, C. H. Beck, Praha, 2006.). Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008 - 67 ve věci *Transparency International – Česká republika, o. p. s.*, uvedl, že „[p]rávo na informace se řadí mezi politická práva jednotlivců. Jeho smyslem je kontrola činnosti veřejné správy (resp. tzv. povinných osob), mimo jiné též kontrola vynakládání veřejných prostředků a hospodaření s veřejným majetkem.“ S věcnou správností výkladu o účelu zákona o svobodném přístupu k informacím však stěžovatelka ani nepolemizuje.

[19] Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů nejsou ani ty části rozsudku, v nichž městský soud dospěl k závěru, že na posuzovaný případ se nevztahuje výlučka dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud nejprve na straně 4 rozsudku uvedl, že požadovaná zpráva není novou informací ve smyslu tohoto ustanovení, které se vztahuje na případy, kdy je požadováno poskytnutí informací, jež dosud neexistují. Na straně 6 rozsudku se soud zabýval tím, zda předmětnou žádost nelze považovat za dotaz na názor, což je další

z alternativ obsažených v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato vyluka se dle městského soudu vztahuje výlučně na dotazy směřující ke zjištění názoru povinného na žadatelem formulovaný předmět dotazu, aniž by tento názor byl výsledkem nebo podkladem činnosti povinného. Úvahy městského soudu jsou plně přezkoumatelné a dostatečně podrobné.

[20] Nepřezkoumatelnou není ani ta část odůvodnění rozsudku, v níž městský soud hovoří o vztahu mezi povinností mlčenlivosti a účelem zákona ve vztahu k obsahu hodnotící zprávy. Městský soud zcela srozumitelně vysvětlil, že § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím prolamuje povinnost členů komise zachovávat mlčenlivost dle § 75 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách. Navázal, že nejdůležitější částí hodnotící zprávy je hodnocení zakázek komisí, přičemž zadavatel veřejné zakázky není zcela vázán výsledkem hodnotící komise, a proto v zájmu transparentnosti řízení o veřejné zakázce lze důvodně uplatnit právo veřejnosti na informace, proč byla vybrána vítězná nabídka.

[21] Rozsudek městského soudu není ani vnitřně rozporný, jak naznačuje stěžovatelka. Městský soud připustil, že důvody pro odepření informace mohou být obsaženy i v jiném zákoně než zákoně o svobodném přístupu k informacím. Dodal však, že takovým důvodem nemůže být povinnost členů hodnotící komise zachovávat mlčenlivost (§ 75 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách), neboť § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím výslovně stanoví, že poskytování informací dle tohoto zákona není porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost. Nejvyšší správní soud považuje tuto část odůvodnění rozsudku za konzistentní, dodržující pravidla logické posloupnosti, nespátřuje v ní žádné rozpory.

[22] Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost je nedůvodná.

III.B.

Správnost posouzení právní otázky

III.B.1.

Zvláštní důvod pro odmítnutí žádosti upravený zákonem o veřejných zakázkách?

[23] Stěžejní námitkou stěžovatelky je, že § 75 odst. 6 ve spojení s § 80 zákon o veřejných zakázkách představuje zvláštní důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací.

[24] Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že je třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací vůbec nepostupuje dle zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 2 odst. 3 tohoto zákona), a případy, kdy se postupuje podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zvláštní zákon obsahuje pouze některé zvláštní normy. První okruh případů představuje poskytování informací o životním prostředí (postupuje se dle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí), údajů z katastru nemovitostí (postup upraven zákonem č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky), nahlížení do spisu ve správním řízení (postup dle § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, viz rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007 - 78). Z druhé skupiny případů lze uvést žádost o nahlédnutí do územněplánovací dokumentace či dokumentace staveb. Na poskytnutí těchto informací se aplikuje zákon o svobodném přístupu k informacím, ovšem § 133 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), představuje legitimní omezení tohoto práva tím, že zužuje okruh osob, jimž lze tyto informace poskytnout (viz rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2005, čj. 5 As 7/2004 - 53). V zásadě je možné, aby zvláštní zákon stanovil speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Výčet důvodů pro odmítnutí žádosti uvedený v zákoně

o svobodném přístupu k informacím proto není vyčerpávající, ale je možné, že bude rozšířen jiným zvláštním zákonem.

[25] Městský soud dospěl ve svém rozsudku ke správnému závěru, že zákon o veřejných zakázkách nepředstavuje komplexní úpravu poskytování informací, která by vylučovala aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím na základě § 2 odst. 3 tohoto zákona. Nutno dodat, že stěžovatelka ani netvrdila opak, na což ve své kasační stížnosti upozorňuje. Městský soud se nicméně v dalších částech odůvodnění rozsudku vyrovnal s otázkou, zda § 75 odst. 6 či § 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách brání poskytnutí zprávy o posouzení a hodnocení nabídek žalobci. Soud tedy přezkoumal rozhodnutí stěžovatelky i jejího ředitele v rozsahu žalobních bodů uplatněných v žalobě. Nedopustil se žádné dezinterpretace důvodů rozhodnutí stěžovatelky a jejího ředitele, nýbrž postupoval dle logiky věci. Městský soud nejprve uzavřel, že v případě žádosti žalobce o poskytnutí informace bylo třeba postupovat dle zákona o svobodném přístupu k informacím, a posléze dodal, že zákon o veřejných zakázkách neobsahuje žádný zvláštní důvod, pro nějž mohla být žádost žalobce odmítnuta.

[26] Dle § 75 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách jsou členové hodnotící komise povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli v souvislosti se svou účastí v hodnotící komisi. To platí obdobně i pro jiné osoby, které byly na jednání přizvány veřejným zadavatelem nebo hodnotící komisí. Toto ustanovení tedy ukládá povinnost mlčenlivosti členům hodnotící komise, která může být složena z osob, jež nemají k zadavateli žádný vztah (ke složení hodnotící komise viz § 74 zákona o veřejných zakázkách). Povinnost mlčenlivosti tedy stíhá členy hodnotící komise jako fyzické osoby a jejím prostřednictvím je zajišťována mj. ochrana osobních údajů, obchodního tajemství, práv duševního vlastnictví osob, které se ucházely o veřejnou zakázku. V daném případě se však žalobce neobrátil s žádostí o poskytnutí informace na členy hodnotící komise, nýbrž na zadavatele veřejné zakázky (tj. stěžovatelku). Argumentace § 75 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách proto musí být odmítnuta jako nepřijatelná.

[27] Povinnost zachovávat mlčenlivost je uložena zadavateli veřejné zakázky (tj. stěžovatelce) v § 152 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Dle tohoto ustanovení je zadavatel povinen zachovávat mlčenlivost o všech informacích či dokladech poskytnutých dodavatelem, pokud byly při jejich poskytnutí označeny za důvěrné; tím není dotčena ochrana údajů podle jiných právních předpisů. Zadavatel je oprávněn jakékoliv informace či doklady poskytnuté dodavatelem použít, je-li to nezbytné pro postup podle tohoto zákona či pokud to vyplývá z účelu tohoto zákona nebo pokud si možnost použití určitých informací či dokladů vyhradil v zadávacích podmínkách. Při jakémkoliv nakládání s informacemi či doklady dodavatele je zadavatel vždy povinen respektovat práva dodavatele.

[28] Střet práva na informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost je výslovně řešen v § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím. Poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím není porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost. Žádné ustanovení zákona o veřejných zakázkách neobsahuje speciální normu, kterou by bylo třeba použít namísto § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím. Informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost, lze však poskytnout pouze tehdy, jestliže tomu nebrání některý z důvodů odepření informací (např. ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, další omezení dle § 11 zákona). Městský soud posoudil tuto otázku v souladu se zákonem.

[29] Stěžovatelka dále argumentuje § 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Zadavatel veřejné zakázky je povinen umožnit do uzavření smlouvy všem uchazečům na jejich žádost do zprávy o posouzení a hodnocení nabídek nahlédnout a pořídit si z ní výpis nebo její opis.

Stěžovatelka prezentuje toto ustanovení jako omezení práva na informace, aniž by se však ve svém rozhodnutí zabývala účelem a přiměřeností omezení ústavně zaručeného práva.

[30] Nejvyšší správní soud je předně toho názoru, že omezení práva na informace nelze v tomto případě odůvodnit tím, že jednání hodnotící komise jsou neveřejná. Nemožnost účastnit se jednání komise nelze vykládat tak, že jednotlivci nemají právo na informace o výsledku tohoto jednání, kterým je právě zpráva o posouzení a hodnocení nabídek (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004 - 62). Důvodem neveřejnosti jednání je snaha o vytvoření takového pracovního prostředí, v němž by mohli členové komise volně bez jakéhokoliv omezení probírat údaje obsažené v nabídkách uchazečů o veřejnou zakázku, které mohou být předmětem obchodního tajemství, práv duševního vlastnictví atd., vyměňovat si názory a přitom nebyt vystaveni tlaku ze strany přítomných třetích osob, za nímž by se mohla skrývat snaha o ovlivnění práce členů hodnotící komise.

[31] Omezení práva na informace by v daném případě nesledovalo ani žádný legitimní cíl, a nebylo by tak proporcionální. Ochrana práv a zájmů osob, k nimž se požadovaná informace vztahuje, chrání zákon o svobodném přístupu k informacím prostřednictvím důvodů pro odepření poskytnutí informace (§ 7 - § 11). Městský soud výstižně poukazuje na to, že není důvod neposkytnout třetím osobám ekonomické údaje o jednotlivých nabídkách, jestliže k nim mají přístup jejich přímí konkurenti na základě § 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Uvedené omezení by naopak směřovalo proti naplňování požadavku transparentnosti procesu zadávání veřejných zakázek, což je jedna ze základních zásad právní úpravy zadávání veřejných zakázek (§ 6 zákona o veřejných zakázkách).

[32] Stěžovatelka dle Nejvyššího správního soudu nepřipustně směšuje otázku přístupu k originálním dokumentům v úplném znění a právo na informace (srov. rozsudek NSS čj. 6 As 40/2004 - 62, cit. v bodě [30] shora). Ustanovení § 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách upravuje právě jenom přístup k originálním dokumentům v jejich úplném znění, který zákon přiznává toliko uchazečům o veřejnou zakázku. Pouze tato úzká skupina osob má právo nahlížet a pořizovat si výpisy či opisy ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek již od okamžiku jejího zpracování. Uchazečům musí být dán k dispozici úplný text zprávy, včetně osobních údajů a případně dalších údajů, jejichž poskytnutí by bylo dle zákona o svobodném přístupu k informacím vyloučeno.

[33] Ustanovení § 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách však nikterak explicitně, ani implicitně nevylučuje zpřístupnění zprávy o posouzení a hodnocení nabídek jakékoliv osobě na základě žádosti o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Při zpřístupňování informací těmto osobám je však třeba dbát omezení stanovených zákonem o svobodném přístupu k informacím (ochrana osobních údajů, možnost odepřít poskytnutí nových informací atd.). V obecné rovině si lze představit i takové případy, kdy hodnotící zpráva bude obsahovat některé údaje podléhající ochraně obchodního tajemství, a proto bude třeba odepřít zpřístupnění části hodnotící zprávy. To však nic nemění na tom, že městský soud dospěl v nyní posuzované věci k závěru, že hodnotící zpráva požadovaná žalobcem nepodléhá ochraně obchodního tajemství. Proti tomuto závěru nemíří žádná z kasačních námitek.

[34] Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani to, že hodnotící zpráva, jakožto součást dokumentace o veřejné zakázce, musí být poskytnuta Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže na jeho žádost. Stěžovatelka má nepochybně pravdu, že pravomoc dohledu nad zadáváním veřejných zakázek náleží pouze Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (§ 112 zákona o veřejných zakázkách). Stěžovatelka však opět směšuje dvě věci, a to úřední dohled

na zadávání veřejných zakázek jako projev státní moci, na straně jedné, a veřejnou kontrolu nakládání s veřejnými prostředky vykonávanou veřejností prostřednictvím práva na informace, na straně druhé. Dohled nad zadáváním veřejných zakázek ze strany neinstitucionalizované veřejnosti by jistě nebyl možný. Proto zákon o veřejných zakázkách svěřuje pravomoc dohledu ústřednímu orgánu státní správy. Neexistuje však žádný důvod, proč by souběžně s úředním dohledem nad zadáváním veřejných zakázek nemohla probíhat i veřejná kontrola.

[35] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že ustanovení § 80 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách nepředstavuje důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, nýbrž pouze zaručuje uchazečům o veřejnou zakázku okamžitý přístup k úplnému znění zprávy o posouzení a hodnocení nabídek. Tato kasační námitka je proto nedůvodná.

III.B.2

Výklad § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím

[36] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud nesprávně vyložil § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Domnívá se, že zpráva o posouzení a hodnocení nabídek je názorem ve smyslu tohoto ustanovení, a proto se na ni vztahuje výluka z práva na informace dle tohoto zákona.

[37] Nejvyšší správní soud v první řadě poukazuje na to, že stěžovatelka ani její ředitel neodůvodnili rozhodnutí o odmítnutí žádosti poukazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, toliko § 11 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Každé z těchto ustanovení se týká jiných situací. Zatímco prvně uvedené ustanovení pokrývá informace, které dosud nevznikly (vytváření nových informací), posledně uvedené ustanovení se vztahuje na existující informace (nové informace, které vznikly při přípravě rozhodnutí). Stěžovatelka byla povinna uvést v odůvodnění svého rozhodnutí všechny důvody, které ji vedly k odmítnutí žádosti. Stěžovatelka poprvé argumentovala § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím až ve vyjádření k žalobě (č. l. 32 soudního spisu). Nejvyšší správní soud připomíná svoji judikaturu, dle níž nedostatky odůvodnění rozhodnutí nelze sanovat cestou podávání vyjádření v průběhu soudního řízení (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003 - 58).

[38] Městský soud se ve svém rozsudku argumentací stěžovatelky § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím přesto zabýval, neboť dle § 16 odst. 4 tohoto zákona může soud zrušit rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí o odmítnutí žádosti a nařídít povinnému subjektu poskytnout požadované informace, jen nejsou-li dány žádné důvody pro odmítnutí žádosti. Úkolem soudu samozřejmě není, aby aktivně vyhledával důvody pro odmítnutí žádosti či nahrazoval důvody rozhodnutí o odmítnutí žádosti, jestliže důvody uvedené v rozhodnutí povinné osoby neobstojí (viz bod 21 rozsudku NSS ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010 - 65 ve věci *Oživení, o. s.*). Pokud však soud postupuje dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím, musí zvážit, zda *prima facie* není dán některý z dalších důvodů pro odmítnutí žádosti. Pokud by tomu tak bylo, nemohl by zrušit obě správní rozhodnutí a nařídít povinné osobě poskytnout informaci žadateli (tj. postupovat dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím), nýbrž by mohl toliko rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, event. odst. 3 s. ř. s.), v němž by povinná osoba zpravidla žádost opětovně odmítla, tentokrát však ze správného důvodu. Městský soud tedy nevykročil z rozsahu přezkumu rozhodnutí stěžovatelky a jejího ředitele, když se zabýval i naplněním důvodu pro odmítnutí žádosti dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Mimo jiné i proto, že tento důvod pro odmítnutí žádosti nebyl dle městského soudu naplněn, nařídil stěžovatelce poskytnout žalobci požadované informace. Rozsudek městského soudu tedy plně spočívá i na výkladu tohoto ustanovení.

[39] S ohledem na výše uvedené se musel Nejvyšší správní soud věcně vypořádat s námitkou týkající se správnosti výkladu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[40] Ustanovení § 2 odst. 4 bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím včleněno zákonem č. 61/2006 Sb. Dle tohoto ustanovení se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

[41] V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. se uvádí: „*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 vypracování 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 (např. § 139 zákona č. 500/2004 Sb.). 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.*“ (sněmovní tisk č. 991, 4. volební období 2002 - 2006, digitální repozitář, www.psp.cz, zdůraznění doplněno).

[42] Stěžovatelka namítá, že pojmy uvedené v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím „dotaz na názory“, „dotaz na budoucí rozhodnutí“ a „vytváření nových informací“ je třeba vnímat jako na sobě nezávislé. Nejvyšší správní soud s tímto výkladem stěžovatelky souhlasí, citované ustanovení vskutku zahrnuje tři samostatné okruhy situací. Neztotožňuje se však již s tvrzením stěžovatelky, že městský soud vykládá toto ustanovení odchylně.

[43] Městský soud ve svém rozsudku v souvislosti s výkladem § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím uvedl, že na věc nelze aplikovat ani § 2 odst. 4 tohoto zákona, neboť se nejedná o dotaz na informaci, která v době dotazu zatím neexistuje a má vzniknout teprve v budoucnu (viz bod [37] shora). Dále městský soud dovodil, že dotazem na názor ve smyslu tohoto ustanovení je žádost směřující ke zjištění názoru povinného na žadatelem formulovaný předmět dotazu, aniž by byl výsledkem nebo podkladem činnosti povinného.

[44] Na základě výše rekapitulovaných úvah městského soudu nelze dospět k závěru, že by se soud dopustil nesprávného výkladu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud pouze uvedl, že žádost o poskytnutí zprávy o posouzení a hodnocení nabídek není požadavkem na vytvoření nové informace, ani dotazem na názor stěžovatele ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Z rozsudku nelze dovodit, že by městský soud pojmy uvedené v tomto ustanovení směřoval.

[45] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že městský soud nepochybil ani pokud jde o správnost výkladu pojmu názor užitého v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a jeho aplikaci na okolnosti dané věci. Informacemi ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím jsou nejen informace o činnosti povinných subjektů, ale též o výsledcích jejich činnosti (viz též důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., cit. v bodě [41] shora). Mezi informace o výsledku činnosti nepochybně patří i informace o podkladech zpracovávaných v průběhu výkonu této činnosti. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek není názorem povinného subjektu na určitou problematiku, nýbrž podkladem pro výběr nejvhodnější nabídky. Přitom je zcela nerozhodné, do jaké míry je zpráva závazná či zda není závazná vůbec.

Zpráva představuje výstup určité etapy činnosti povinného subjektu, který musel být v průběhu zadávacího řízení vytvořen, objektivně existuje a stěžovatel ho má k dispozici.

[46] Účelem výluky dotazů na názor povinného subjektu z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím je zabránit tomu, aby se jednotlivci obraceli na povinné subjekty s žádostmi o právní rady, předběžné posouzení či hodnocení záměrů těchto osob apod. Právo na informace zahrnuje pouze poskytování informací, nikoliv jejich interpretaci či hodnocení ze strany povinných subjektů. Vyhodnocení získaných informací je plně na žadatelích o informace, neboť tím je naplněn samotný cíl práva na informace (tj. politického práva zaručeného ústavním pořádkem), tedy vnější kontrola veřejné moci ze strany jednotlivců.

[47] Zcela nepřipadná je argumentace stěžovatelky, dle níž není vyloučeno, že i podklad pro rozhodnutí může být názorem, neboť názor je ze své podstaty často podkladem pro rozhodnutí. Dle Nejvyššího správního soudu je téměř každá lidská činnost (procesy uvnitř veřejné správy či jiných subjektů nevyjímaje) ovládána subjektivním prvkem v podobě nějakého podezření, pochybnosti, domněnky, názoru, či dokonce přesvědčení. Rovněž tak konečné rozhodnutí je projevem názoru povinného subjektu (orgánu veřejné správy), který byl utvořen v průběhu objektivizovaného procesu (např. správního řízení). Dotažení pojetí pojmu názor, které zastává stěžovatelka, do absurdna by znamenalo, že pod pojem názor spadá i správní rozhodnutí jako projev činnosti povinného subjektu, neboť vyjadřuje názor povinného subjektu na skutkovou a právní stránku předmětu rozhodnutí, a proto by i toto rozhodnutí bylo vyloučeno z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím.

[48] Tato námitka stěžovatelky je proto nedůvodná.

III.B.3

Určitost předmětu žádosti o poskytnutí informace

[49] V neposlední řadě stěžovatelka namítá, že žalobce měl předmět své žádosti více konkretizovat.

[50] Ze žádosti o poskytnutí informace musí být dle § 14 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím zřejmé, kterému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Pokud je žádost nesrozumitelná, nebo z ní není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně, je povinný subjekt povinen vyzvat žadatele ve lhůtě 7 dnů od podání žádosti k jejímu upřesnění. Teprve pokud žadatel výzvě ve lhůtě 30 dnů nevyhoví, rozhodne povinný subjekt o odmítnutí žádosti [§ 14 odst. 5 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím].

[51] Jestliže se tedy stěžovatelka domnívá, že v žádosti žalobce nebylo dostatečně určité a srozumitelně uvedeno, jaké informace se domáhá, měla ho stěžovatelka nejprve vyzvat k upřesnění žádosti. Pokud jsou dány důvody pro odepření informace pouze ve vztahu k části požadovaných informací, musí povinný subjekt poskytnout žadateli zbývající část informací, ve vztahu k níž není dán žádný z důvodů pro odepření informací (§ 12 zákona o svobodném přístupu k informacím). Jestliže povinný subjekt žádosti v části nevyhoví, je povinen vydat ohledně této části rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[52] Výše popsáním způsobem však stěžovatelka ani její ředitel nepostupovali a zamítli žádost jako celek s odůvodněním, že žalobce blíže nespecifikoval, jaké informace požaduje. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že žádost žalobce o poskytnutí informací byla formulována

zcela určitě a srozumitelně, žalobce požadoval zpřístupnění celého textu hodnotící zprávy. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že stěžovatelka nemohla odmítnout žádost jako celek s odůvodněním, že žalobce blíže nespecifikoval požadované informace. Tato námitka je rovněž nedůvodná.

IV.

Závěr a náklady řízení

[53] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[54] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto řízení úspěch, nemá na jejich náhradu právo. Stěžovatelka je povinna zaplatit úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce. Tato částka představuje odměnu za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 2100 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč v souladu s § 7 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) a dále dle § 13 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu), v platném znění. Jelikož je zástupce žalobce plátcem DPH, byla odměna navýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 20%.

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

V Brně dne 17. června 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu