



Úřad pro ochranu hospodářské soutěže



UOHSX00BIVR9

Č. j.: ÚOHS-I0091/2017/IN-24005/2018/310

Nejvyšší správní soud  
Moravské nám. 6  
657 40 Brno


V Brně dne 28. 8. 2018

Ke sp. zn. **5 As 253/2018**

**Stěžovatel (žalovaný):**

**Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**  
třída Kpt. Jaroše 7, Brno  
*jednající na základě pověření Mgr. Alešem Drbalem*

**Další účastník řízení (žalobce):**

  
zast. JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D.,  
advokátem se sídlem Teplého 2786, 530 02 00 Pardubice

**Odůvodnění kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2018, č. j. 29 A 219/2017-45**

elektronicky

I.

1. Dne 16. 7. 2018 obdržel Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „**Úřad**“ nebo „**žalovaný**“) rozsudek Krajského soudu v Brně (dále též „**krajský soud**“) č.j. 29 A 219/2017-45 (dále též „**napadený rozsudek**“) ze dne 29. 6 2018, kterým krajský soud rozhodl o zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 30. 6. 2017, č.j. ÚOHS-R30/2017/IN-19367/2017/310, a dále o povinnosti uhradit žalobci náklady řízení.
2. Proti všem výrokům napadeného rozsudku krajského soudu podal žalovaný včas kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**s.ř.s.**“), neboť je přesvědčen, že napadený rozsudek trpí nezákonností, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem.
3. Žalovaný v souladu se lhůtou danou ustanovením § 106 odst. 3 soudního řádu správního podává Nejvyššímu správnímu soudu toto

**odůvodnění kasační stížnosti**

II.

4. Krajský soud, jak uvádí v odůvodnění napadeného rozsudku, vyšel ze svých předchozích rozsudků ze dne 19. 12. 2014, čj. 29 A 55/2013-50, a ze dne 6. 5. 2015, čj. 30 Af 38/2013-59, a ze dne 11. 12. 2017, č.j. 29 A 167/2015-33, které se rovněž týkaly poskytování nepravomocných informací Úřadu, avšak v oblasti dozoru nad zadáváním veřejných zakázek. K tomu uvedl, že *se v případě § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže se stejně jako v případě § 123 zákona o veřejných zakázkách ve vztahu k žalovanému jedná o doplnění normy, která obecně upravuje rozsah informací, jež povinné subjekty ze zákona zveřejňují, tedy poskytují i bez žádosti. Toto doplnění ukládá žalovanému nad rámec zákona o svobodném přístupu k informacím (a oproti většině ostatních správních úřadů) specifickou publikační povinnost ohledně jeho pravomocných rozhodnutí. Z takto uložené povinnosti však nelze explicitně ani implicitně dovodit zákaz poskytnout k individuální žádosti o informaci nepravomocná rozhodnutí žalovaného. Jinak řečeno, citované ustanovení toliko pozitivně normuje, že Úřad průběžně zveřejňuje svá pravomocná rozhodnutí. Jde tedy zjevně o určitou nadstandardní informační povinnost žalovaného, která se ovšem nijak nedotýká minimálního standardu v podobě obecné úpravy poskytování informací.*
5. Ačkoli si je žalovaný vědom výše zmíněných rozsudků, stejně jako rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2015, č.j. 10 As 126/2015-33 a rovněž ze dne 24. 3. 2016, č.j. 3 As 66/2015-30, pro níže uvedené právní důvody nadále přesvědčen, že ustanovení § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů (dále též „**ZOHS**“) je odlišné od ust. § 123 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**ZVZ**“), a představuje tak zvláštní úpravu zveřejňování informací ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu

k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**zákon o svobodném přístupu k informacím**“), poněvadž právě toto ustanovení zákona obsahuje negativní vymezení jeho působnosti, a to stanovením případů, na něž se nevztahuje. A ačkoli je dikce zákonných ustanovení v obou případech obdobná, nelze bez dalšího rozsudky KS ani rozsudek NSS na posuzovaný případ vztáhnout.

6. Režim poskytování správních rozhodnutí v oblasti veřejných zakázek je velmi odlišný od poskytování správních rozhodnutí v dalších oblastech, nad kterými Úřad dozoruje, tedy především v oblasti hospodářské soutěže a významné tržní síly. Lze pochopit názor správních soudů na poskytování nepravomocných rozhodnutí v oblasti veřejných zakázek, v oblastech ochrany hospodářské soutěže a významné tržní síly je však situace odlišná. V situaci, kdy je vydáno prvostupňové rozhodnutí, které bylo včas napadeno rozkladem a probíhá o něm řízení v druhém stupni, není možné takové prvostupňové rozhodnutí poskytnout třetí osobě, neboť je riziko, že by rozhodnutí mohlo být třetí osobou zneužito proti účastníku daného řízení. Všechny poskytnuté informace Úřad rovněž zveřejňuje na svých internetových stránkách, nejedná se tedy pouze o poskytnutí informace žadateli, ale i široké veřejnosti, která internetové stránky Úřadu navštěvuje. Proto zvláště v době, kdy probíhá řízení o rozkladu a kdy není jistý další osud prvostupňového rozhodnutí, by mohlo účastníku řízení zveřejnění prvostupňového rozhodnutí výrazně uškodit.
7. S ohledem na to žalovaný trvá na svém názoru, že úprava poskytování nepravomocných rozhodnutí v oblasti veřejných zakázek je velmi odlišná od poskytování nepravomocných rozhodnutí v oblasti ochrany hospodářské soutěže a nelze tedy pro tento případ mechanicky převzít předešlé rozsudky správních soudů v otázce poskytování nepravomocných informací v oblasti dozoru nad zadáváním veřejných zakázek.
8. ZOHS rovněž podává výčet parametrů, jež by měla splňovat zvláštní právní úprava poskytování informací, má-li vyloučit aplikaci úpravy obecné. Žalovaný proto zdůrazňuje, že zákon o svobodném přístupu k informacím není aplikovatelný za předpokladu, že zvláštní právní předpis stanoví jinou komplexní úpravu podmínek a provedení práva na informace, tedy úpravu, která dostatečným způsobem provádí ústavně zaručené právo na informace. Je faktem, že specialitu určité právní úpravy ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím nelze posuzovat na základě pouhého mechanického posouzení, zda příslušná úprava upravuje všechny výše uvedené parametry. Jak bylo uvedeno v odůvodnění rozhodnutí předsedy Úřadu, výčet příslušných parametrů je pouze demonstrativní. K tomu lze doplnit, že aby mohla být určitá úprava považována za speciální ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím, musí z jejího obsahu vyplývat dostatečné záruky na přístup žadatele k daným informacím a podmínky tohoto přístupu.
9. Žalovaný tak v daném případě po komplexním posouzení jejího smyslu a obsahu dospěl k závěru, že úprava obsažená v ustanovení § 20 odst. 1 písm. c) ZOHS je ve vztahu speciality k zákonu o svobodném přístupu k informacím, neboť upravuje zveřejňování rozhodnutí Úřadu, a sice poskytování informací, pokud jde o jejich způsob, tedy "zveřejňování", a také obsah, tedy "pravomocná rozhodnutí". Tato úprava obsahuje vlastní specifická pravidla pro informování o relevantních skutečnostech a s ohledem na výše uvedené je proto dostačující.

10. Na tomto místě též žalovaný poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010-86, kde je traktován závěr, že je v zásadě 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. Dle Nejvyššího správního soudu „... 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. [...] 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. ...“ Městský soud v Praze (slovy uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu) rovněž dospěl k závěru, že „[z]ákon 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.“ Nejvyšší správní soud tedy konstatoval, že v případě žádosti žalobce o poskytnutí informace bylo třeba postupovat dle zákona o svobodném přístupu k informacím a následně přezkoumával zvláštní důvody, jež by mohly modifikovat zákon o svobodném přístupu k informacím, konkrétně § 75 odst. 6 a § 80 odst. 3 ZVZ, přičemž dospěl k závěru, že tato ustanovení nejsou zvláštním důvodem, pro nějž mohla být žádost žalobce odmítnuta.
11. Jinými slovy řečeno, ač zvláštní zákon k zákonu o svobodném přístupu k informacím neobsahuje komplexní právní úpravu poskytování informací, připustil, že je třeba se zabývat jednotlivými právními normami zvláštního zákona, k tomu, aby se vyloučilo, zda neobsahují jiný zvláštní důvod, který by vylučoval poskytnutí informace. Tomuto postupu nasvědčuje i právní věta publikovaná podle uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu týkající se informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost.
12. Ani v nyní posuzované věci žalovaný netvrdí, že by ZOHS obsahoval komplexní právní úpravu k zákonu o svobodném přístupu k informacím, pouze poukazuje na konkrétní ustanovení ZOHS, které je zvláštním zákonným důvodem, jenž modifikuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Jedná se konkrétně o vztah dvou právních předpisů, z nichž ustanovení jednoho z nich (tedy příslušné ustanovení ZOHS) se aplikuje přednostně, poněvadž představuje zvláštní úpravu zveřejňování určitých informací ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. o omezení práva na informace provedené zvláštním zákonem, který stanoví další důvody pro odmítnutí žádosti. Poskytuje-li tedy Úřad informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, musí současně respektovat omezení zakotvená v ZOHS. Uvedený princip vyplývá i z nálezů Ústavního soudu České republiky, kde formuloval tzv. maximu vnitřní bezrozpornosti a konzistentnosti právního řádu, dle něžž *"právní řád založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti s sebou nutně*

*přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích".<sup>1</sup>*

13. Žalovaný se proto neztotožňuje s názorem Krajského soudu, dle kterého je § 20 odst. 1 písm. c) ZOHS pouhým doplněním zákona o svobodném přístupu k informacím. Z § 4 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím sice vyplývá, že informace se poskytují na základě žádosti nebo zveřejněním, ale v případě, že dojde k poskytnutí informace, je povinný subjekt dle § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím povinen k tzv. publikační povinnosti, tedy informaci poskytnutou na žádost ve lhůtě zveřejnit, což mu ale § 20 odst. 1 písm. c) neumožňuje, neboť dle uvedeného ustanovení je možné zveřejnit pouze pravomocná rozhodnutí. Zde se dostávají dané normy do kolize a je třeba dát přednost speciální úpravě.
14. Skutečnost, že je Úřadu zákonem stanovena povinnost zveřejňovat svá pravomocná rozhodnutí podle ZOHS na své internetové adrese nebrání tomu, aby si o poskytnutí pravomocného rozhodnutí zažádal sám jednotlivec v rámci postupu dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Uvedenou povinností je však zákonem zajištěna informovanost veřejnosti v oblasti ochrany hospodářské soutěže. Právo na informace je tak i posíleno, aby byla důrazněji zajištěna kontrola veřejné správy, aniž by jednotlivci museli o tato rozhodnutí individuálně žádat. Pokud by zákonodárce zamýšlel zveřejňovat i nepravomocná správní rozhodnutí, uvedl by to v zákoně, či by vypustil „pravomocná“ jak dodatečně učinil Ústavní soud v případě poskytování soudních rozhodnutí dle zákona o svobodném přístupu k informacím<sup>2</sup>.
15. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, č. j. 5 As 68/2008 *„smyslem práva na informace je kontrola činnosti veřejné správy. Zákonost při výkonu veřejné správy právní řád garantuje systémem záruk, právních prostředků určených k zabezpečení dodržování právních norem. Cílem kontroly veřejné správy je zjistit skutečnosti rozhodné pro posouzení dodržování zákonosti při jejím výkonu, porovnat je v konkrétním případě se zákonem stanovenými standardy činnosti správního úřadu, vyhodnotit případné odchylky od těchto standardů a při zjištění porušení zákonosti navrhnout nebo přijmout odpovídající prostředky nápravy.“* Lze tedy uzavřít, že veřejná kontrola veřejné správy je naopak v oblasti ochrany hospodářské soutěže posílena ze zákona stanovenou povinností zveřejňovat pravomocná rozhodnutí, aniž by o ně museli jednotlivci individuálně žádat.
16. Závěrem pouze žalovaný dodává a shrnuje, že si je vědom, že při vyřizování žádostí má obecně postupovat dle zákona o svobodném přístupu k informacím, jak to ostatně v dané věci učinil. Avšak při poskytování požadovaných správních rozhodnutí musí respektovat podmínky a omezení obsažené v § 20 odst. 1 písm. c) ZOHS. V tomto smyslu je třeba ustanovení § 20 odst. 1 písm. c) ZOHS vnímat jako doplnění zákona o svobodném přístupu k informacím. Takový postup potvrzuje rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu, viz

---

<sup>1</sup> Srov. např. nález sp. zn. Pl. IV. ÚS 444/11 ze dne 5. 12. 2012, odst. 28., nález Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. 1. 2008, odst. 50, nález sp. zn. III. ÚS 358/99 ze dne 12. 10. 2000, nález sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007, odst. 59.

<sup>2</sup> Srov. k tomu výše uvedený nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, publikovaný ve Sbírce zákonů č. 123/2010, ve věci návrhu zákona na zrušení slova „pravomocných“ v § 11 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

rozsudek č. j. 5 As 7/2004-53 ze dne 22. 7. 2005. NSS dovedil, že *právo na poskytnutí informací není absolutní, ale může být omezeno, přičemž takové omezení musí být založeno zákonem*. V posuzované věci je omezení práva na informace (žádost o rozhodnutí Úřadu) provedeno v § 20 odst. 1 písm. c) ZOHS, tedy podmínka, aby šlo o zákonné omezení, je splněna. Úřad nejen, že označil konkrétní zákonnou překážku omezení přístupu k informacím, ale současně ve vztahu k ní i řádně odůvodnil své závěry. S ohledem na uvedené je žalovaný přesvědčen, že napadený rozsudek trpí nezákonností, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky Krajským soudem.

### III.

Vzhledem ke všem shora uvedeným skutečnostem žalovaný navrhuje,

aby Nejvyšší správní soud vydal na základě ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek, jímž **zruší** rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2018, č. j. 29 A 219/2017-45 a věc **vrátí** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Mgr. Aleš Drbal  
vedoucí Oddělení druhostupňového rozhodování HS  
na základě pověření založeného pod sp. zn. Sv 203/2017