



UOHSX004TRT3

PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-R370/2012/IN-2154/2013/320/HBt

Brno 4. února 2013

V řízení o rozkladu, který proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-21023/2012/610/MSo ze dne 21. 11. 2012 ve věci žádosti o poskytnutí informací ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, podala paní **Mgr. Vítězslava Kukáková.**, nar. 7. 9. 1980, bytem Zadní 209, 691 26 Pouzdřany, jsem podle § 152 odst. 5 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 16 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a na základě návrhu rozkladové komise

rozhodl takto

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, č. j. ÚOHS-21023/2012/610/MSo ze dne 21. 11. 2012 dle § 152 odst. 5 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, **z r u š u j i a v ě c v r a c í m** Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k novému projednání.

ODŮVODNĚNÍ

I. Napadené rozhodnutí

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) vydal dne 21. 11. 2012 rozhodnutí č. j. ÚOHS-21023/2012/610/MSo (dále též „napadené rozhodnutí“), jehož výrokem nevyhověl dle ustanovení § 15 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „zákon o svobodném přístupu k informacím“), ve spojení s ustanovením § 11 odst. 1 písm. b) téhož zákona žádosti paní Mgr. Vítězslavy Kukákové, nar. 7. 9. 1980, trvale bytem Zadní 209, 691 26 Pouzdřany (dále též „žadatelka“), ze dne 6. 11. 2012 (dále též „žádost“). Předmětem této žádosti bylo poskytnutí rozhodnutí Úřadu, kterým uložil Fakultní nemocnici Na Bulovce pokutu ve výši 3 mil. Kč, a rozhodnutí Úřadu, kterým zrušil zadávací řízení zadavatele Dopravního podniku města Brna, a.s. týkající se SMS jízdenek. Obě požadovaná rozhodnutí v době vydání napadeného rozhodnutí nenabyla právní moci.

II. Rozklad

2. Žadatelka podala proti napadenému rozhodnutí včas rozklad (označený jako odvolání ve smyslu ustanovení § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím), v rámci něhož uplatnila dále uvedené námitky.
3. Žadatelka je přesvědčena, že prvostupňové rozhodnutí není informací, která by vznikla při přípravě rozhodnutí, ale jedná se o samotné rozhodnutí jako takové, a to bez ohledu na to, zda bylo toto rozhodnutí napadeno řádným opravným prostředkem či nikoli. Důvod pro odmítnutí poskytnutí informací uvedený v ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím proto nelze vztáhnout na nepravomocná rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni.
4. Žadatelka také zdůrazňuje, že odmítnutím požadované informace je zasaženo do jejího práva na informace v rozporu s ustanovením čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Podle žadatelky není důvod obávat se, že poskytnutím požadovaných nepravomocných rozhodnutí došlo k ohrožení nezávislosti a nestrannosti Úřadu. Naopak veřejná diskuse může přispět ke spravedlivému výsledku řízení. Informace o těchto rozhodnutích uveřejněné v médiích pak žadatelka považuje za příliš stručné a možná i nepřesné a zkreslené. Poukazuje také na skutečnost, že ani pravomocné rozhodnutí předsedy Úřadu nemusí být konečné, neboť i toto může být napadeno žalobou a zrušeno rozhodnutím soudu, a přesto jsou v této situaci již pravomocná rozhodnutí Úřadu i jeho předsedy uveřejněna.
5. K nutnosti ochrany zájmů účastníků řízení žadatelka uvádí, že Úřad je schopen zajistit ochranu jejich práv i jinak než odmítnutím poskytnutí požadovaných nepravomocných rozhodnutí jako celku. Zdůrazňuje přitom možnost neposkytnout pouze konkrétní dílčí údaje.

Petit rozkladu

6. Z uvedených důvodů žadatelka navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Úřadu k novému projednání.

III. Řízení o rozkladu

7. Správní orgán prvního stupně neshledal důvody pro postup podle ustanovení § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), a proto v souladu s ustanovením § 88 odst. 1 správního řádu předal spis orgánu rozhodujícímu o rozkladu.
8. Podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu jsem přezkoumal v celém rozsahu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, jakož i správnost napadeného rozhodnutí, tu však toliko v rozsahu námitek uplatněných v rozkladu, popřípadě vyžadoval-li to veřejný zájem, přičemž jsem dospěl k závěrům uvedeným v dalších částech odůvodnění tohoto rozhodnutí.

IV. Přezkum napadeného rozhodnutí

9. Žadatelka požadovala poskytnutí dvou rozhodnutí Úřadu, která v době podání žádosti nenabyla právní moci. S ohledem na skutečnost, že prvostupňové rozhodnutí je jedním z podkladů pro rozhodnutí předsedy Úřadu o rozkladu, byla obě požadovaná rozhodnutí správním orgánem prvního stupně vyhodnocena jako nová informace, která vznikla při přípravě rozhodnutí. Na žádost o poskytnutí informací, kterou žadatelka podala, proto správní orgán prvního stupně aplikoval ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.
10. Úřad také vyhodnotil, že odmítnutí požadovaných informací je v daném případě nezbytné, neboť obě správní řízení jsou předmětem živé veřejné diskuse a zájmu médií, což s sebou může nést i negativní dopady v podobě ohrožení nestrannosti a nezávislosti rozhodování o rozkladu. Dále pak Úřad zohlednil ochranu zájmů účastníků řízení a uzavřel, že vzhledem k tomu, že po nabytí právní moci budou požadovaná rozhodnutí uveřejněna, čímž bude zajištěna dostatečná kontrola veřejnosti, je na místě dát přednost ochraně zájmů účastníků řízení ve spojení s veřejným zájmem na nestrannosti a nezávislosti rozhodování právních orgánů.
11. Přestože některé závěry Úřadu obsažené v napadeném rozhodnutí mohou být opodstatněné, ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím bylo Úřadem vyloženo a aplikováno nesprávně. Pojem rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení je totiž třeba chápat široce tak, aby byl zajištěn ústavně konformní výklad zákona a aby nedošlo k nedůvodnému omezení práva na informace. Obdobný názor zastávají i autoři komentovaného znění zákona, když uzavírají, že *„rozhodnutím povinného subjektu je třeba rozumět jakékoli řešení určité záležitosti povinným subjektem. V žádném případě nelze tento pojem vykládat restriktivně pouze na správní rozhodnutí, neboť zákon s takovým omezujícím chápáním pojmu rozhodnutí nepočítá.“*¹ Výklad provedený Úřadem v napadeném rozhodnutí je tedy příliš zužující.
12. Z pohledu ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím otázka právní moci není relevantní. Rozhodnutí v tomto smyslu je nutno chápat jako výsledek určitého rozhodovacího procesu. Rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni

¹ FUREK, Adam a ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd.* Praha: Linde, 2012, s. 413. ISBN 987-80-7201-868-0.

nepochybně ztělesňuje výsledek rozhodovacího procesu, tj. správního řízení v prvním stupni. Obdobně se vyjadřuje i Nejvyšší správní soud: „*Správní řízení je završeno vydáním rozhodnutí (§ 9 správního řádu). Rozhodnutí je vydáno typicky v okamžiku předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení [§ 71 odst. 2 písm. a) správního řádu]. Skutečnost, že vydané rozhodnutí doposavad není v právní moci, neboť ještě nebylo oznámeno svému adresátovi (§ 73 odst. 1 správního řádu), nic nemění na tom, že správní řízení přinejmenším v daném stupni bylo završeno.*“² Rozhodnutí právního orgánu v prvním stupni je tedy výsledkem rozhodovacího procesu, nikoli součástí přípravy tohoto výsledku. Nepravomocné prvostupňové rozhodnutí nelze chápat ani jako podklad pro rozhodnutí v řízení o rozkladu, neboť neodpovídá ani vymezení podkladů rozhodnutí v ustanovení § 50 správního řádu.

13. Námitka žadatelky spočívající v tom, že ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím nelze aplikovat na nepravomocná rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni, je důvodná.
14. Žadatelka ve svém rozkladu dále zpochybňuje závěry Úřadu ohledně důvodů, které jej vedly k odmítnutí poskytnutí požadovaných nepravomocných rozhodnutí. Žadatelka nesouhlasí se závěrem Úřadu, že poskytnutí požadovaných rozhodnutí je nutné odmítnout, neboť veřejná diskuse může mít negativní dopady na rozhodování předsedy Úřadu, a své závěry opírá o nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010 a rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 45/2010 ze dne 15. 9. 2010.
15. Tato část napadeného rozhodnutí je spojena s otázkou aplikace ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím tak úzce, že pokud není možné citované ustanovení na věc aplikovat, stává se i odůvodnění použití tohoto ustanovení zcela irelevantním. Přesto bych se chtěl ve stručnosti vyjádřit i k námitkám žadatelky směřujícím k otázce odůvodnění aplikace ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.
16. Žadatelkou citovaný nálezy Ústavního soudu se týká primárně řízení před soudy, které je postaveno na zásadě ústnosti a veřejnosti. Řízení před správním orgánem je naopak ovládáno zásadami písemnosti a neveřejnosti. Zabezpečení informovanosti veřejnosti se proto v obou typech řízení musí řídit odlišnými standardy. Správní orgán musí zajišťovat rovnováhu mezi jednotlivými zájmy jinak než soud. S přihlédnutím ke specifické povaze správního řízení pak musí povinný subjekt v každém konkrétním případě posoudit, zda neexistují nějaké zvláštní skutečnosti nasvědčující tomu, že dopady veřejné diskuse ohrozí nezávislost a nestrannost jeho rozhodování. V napadeném rozhodnutí však správní orgán prvního stupně pouze konstatoval, že veřejná diskuse sama o sobě má kromě pozitivních dopadů i dopady negativní a že může znamenat také ohrožení nestrannosti a nezávislosti jeho rozhodování. Toto konstatování není podloženo žádnými konkrétními argumenty, které by svědčily o tom, že v posuzovaném případě negativní dopady veřejné diskuse skutečně převáží nad dopady pozitivními. Napadené rozhodnutí je proto v této části nepřezkoumatelné.

² Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2012 sp. zn. 1 Afs 45/2010.

17. Závěry týkající se prezentace výsledků rozhodovací činnosti správních orgánů vyjádřené v žadatelkou citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu (viz výše) nelze na právě posuzovaný případ bez dalšího vztáhnout, neboť Nejvyšší správní soud se vyjadřoval pouze k otázce poskytování základních informací o nepravomocném rozhodnutí. Obdobné základní informace byly uveřejněny i v případě žadatelkou požadovaných nepravomocných rozhodnutí. V právě posuzovaném případě se však jedná o otázku poskytnutí celého nepravomocného rozhodnutí, nikoli o obecné informace o výsledcích rozhodovací činnosti poskytované do médií. Oba případy jsou tedy skutkově velice odlišné. Kromě toho se v předmětném rozsudku jednalo o poskytnutí informací týkajících se rozhodnutí předsedy Úřadu, tj. rozhodnutí, které již nebylo možné napadnout opravnými prostředky v rámci správního řízení a které doručením účastníkům řízení nabývalo právní moci.³
18. K námitce žadatelky týkající se možnosti zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu soudem a následné dostupnosti informací pro veřejnou diskusi, považuji za nezbytné upozornit na odlišnou povahu rozhodnutí nepravomocného a rozhodnutí, které právní moci nabylo (nepravomocné rozhodnutí totiž ještě není pro účastníky řízení závazné). Stejně tak podání žaloby ve správním soudnictví, co do účinků na napadené rozhodnutí, nelze srovnávat s účinky podání rozkladu. Kromě toho se samotné rozhodnutí napadené žalobou v rámci soudního řízení podrobují odlišným pravidlům, než je tomu v řízení správním (viz výše popsané zásady řízení před soudy). Obdobně je tomu s veřejnou diskusí, která je v této situaci ovlivněna řízením před soudem, a to zejména zásadou ústnosti a veřejnosti. Se změnou okolností se tak mění se i posouzení jejich možných pozitivních a negativních dopadů. V konkrétních případech proto nemusí být dopady veřejné diskuse v jednotlivých fázích řízení, ať v rámci správního řízení nebo v rámci řízení před soudy, posuzovány stejně. Tyto odlišnosti ovšem nijak nemění skutečnost, že v napadeném rozhodnutí byla otázka dopadů veřejné diskuse posouzena nedostatečně a nepřezkoumatelně.
19. Žadatelka také namítá, že k zásahu do práv účastníků řízení v posuzovaném případě nedochází, neboť žadatelka nepožaduje žádné podrobné údaje týkající se vedení řízení, utajované informace, či obchodní tajemství účastníků řízení. Pokud by požadovaná rozhodnutí přeci jen takové údaje obsahovala, měla podle žadatelky být poskytnuta alespoň část požadovaných rozhodnutí.
20. Úřad v napadeném rozhodnutí hovoří o tom, že poskytnutím nepravomocných rozhodnutí by došlo k uveřejnění podrobných údajů týkajících se doposud pravomocně neskončeného řízení a tím i k poškození jeho účastníků. Proti takovému tvrzení v obecné rovině nelze nic namítat, avšak otázku poškození účastníků řízení je nutné přezkoumat vždy ve vztahu ke konkrétnímu případu. Úřad sice možnost zásahu do práv účastníků řízení v obecné rovině zmínil, ale již neučil žádný závěr o tom, zda k takovému zásahu v právě posuzovaném případě dochází, či nikoli. Napadené rozhodnutí je proto i v této části nepřezkoumatelné.

V. Závěr

21. Na základě výše uvedených skutečností shrnuji své závěry. Úřad na posuzovanou věc nesprávně aplikoval ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu

³ Sám Nejvyšší správní soud vnímá odlišnost situace, když posuzovaný případ odlišuje od věci DPÚK a. s. (dříve Dopravní podnik Ústeckého kraje a. s.) proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

k informacím, neboť nesprávně vyhodnotil rozhodnutí Úřadu v prvním stupni jako novou informaci vzniklou při přípravě rozhodnutí. Své závěry pro aplikaci tohoto ustanovení pak nedostatečně odůvodnil a učinil tak napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

22. Z těchto důvodů mám za to, že správní orgán prvního stupně zatížil řízení vadami, které měly vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a proto je nutno napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit Úřadu k novému projednání. V něm je Úřad vázán závěry obsaženými v tomto rozhodnutí. Zejména je Úřad povinen vzít v úvahu i úpravu poskytování informací týkajících se rozhodnutí Úřadu podle zákona č. č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a to i s ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu⁴ ohledně důvodů omezení práva na informace obsažených v zákoně o svobodném přístupu k informacím.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle ustanovení § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 152 odst. 4 téhož zákona, dále odvolat.

Ing. Petr Rafaj
Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Otisk úředního razítka

Obdrží

Mgr. Vítězslava Kukáková
Zadní 209
691 26 Pouzdřany

Vypraveno dne

viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy

⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 28/2010 ze dne 17. 6. 2010.