

Váš dopis zn.
Ze dne
Naše zn. 87950/2020-SŽ-GR-O25
Listů/příloh 11/0

Vážený pan
Jan Sůra

Datum 17. prosince 2020

ROZHODNUTÍ

Správa železnic, státní organizace, se sídlem Praha 1 - Nové Město, Dlážďená 1003/7, 110 00, IČO 709 94 234, zapsaná v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, odd. A, vložka 48384, jež je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen InfZ), rozhodla dle § 15 odst. 1 a § 14 odst. 5 písm. c) InfZ a § 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen správní řád), ve spojení s § 2 odst. 1, § 2 odst. 4, § 9, § 11 odst. 1 písm. a), § 11 odst. 1 písm. b) a § 12 InfZ, v právní věci žadatele Jana Sůry, nar. 30. 5. 1978, trvale bytem Duhová 1181/2, 460 06 Liberec (dále jen žadatel), o žádosti o poskytnutí informací ze dne 26. 5. 2020, ve které požadoval poskytnutí následujících informací:

1. program jednání správní rady Správy železnic v květnu 2020,
2. materiály k projednání na tomto jednání,
3. seznam přijatých usnesení na tomto jednání.

Správa železnic, státní organizace, posoudila tuto žádost z pohledu InfZ, načež vydává níže uvedené rozhodnutí.

ROZHODNUTÍ O ČÁSTEČNÉM ODMÍTNUTÍ ŽÁDOSTI O POSKYTNUTÍ INFORMACE

Bodu 3) žádosti se vyhovuje.

V bodu 2) žádosti se žádost co do poskytnutí usnesení vlády České republiky odkládá dle § 14 odst. 5 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Ve zbylé části nedotčené předešlým výrokem se body 1) a 2) žádosti odmítají dle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 2 odst. 4, § 9, § 11 odst. 1 písm. a), § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

ODŮVODNĚNÍ

I.

Správa železnic, státní organizace (dále též „Správa železnic“, „státní organizace“, či „povinný“, nebo „povinný subjekt“) obdržela dne 26. května 2020 žádost žadatele o poskytnutí shora uvedených informací.

Povinný subjekt již žadateli v minulosti vydal rozhodnutí, ve kterém odmítá poskytnout informace, které se svojí podstatou shodují s informacemi, které jsou požadované v bodě 1) a 2) Žádosti.

V řešené věci povinný subjekt na základě obdržené žádosti dne 9. června 2020 poskytl informace požadované v bodu 3) žádosti. Rozhodnutím čj. 37063/2020-SŽDC-GŘ-O25 ze dne 9. června 2020 povinný subjekt žádost částečně odmítl dle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ s odkazem na ustanovení § 2 odst. 4 InfZ, kdy povinný subjekt byl přesvědčen, že informace požadované pod body 1) a 2) žádosti je možno v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 InfZ podřadit pod skupinu informací, které mohou být podkladem pro budoucí, doposud neexistující, rozhodnutí povinného subjektu, když ani tyto podklady doposud nebyly finalizovány.

Žadatel o informaci rozhodnutí ze dne 9. června 2020 napadl dne 23. června 2020 odvoláním, kdy se neztotožňuje s rozhodnutím povinného subjektu, ani s odůvodněním.

Námítky žadatele Úřad pro ochranu osobních údajů, coby nadřízený orgán ve smyslu § 20 odst. 5 InfZ (dále jen „Úřad“) akceptoval a dospěl k závěru, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelné, pročež rozhodnutí povinného subjektu rozhodnutím čj. UOOU-02785/20-2 ze dne 15. července 2020 zrušil a věc vrátil k novému projednání.

Na základě shora uvedených okolností povinný subjekt opětovně posoudil žádost a rozhodl rozhodnutím čj. 51032/2020-SŽ-GŘ-O25 ze dne 4. srpna 2020, přičemž ve vztahu k bodu 3) žádosti již v rámci rozhodnutí ze dne 9. června 2020 požadovanou informaci poskytl a ve vztahu k bodu 1) a 2) žádosti povinný subjekt opětovně rozhodl o odmítnutí žádosti.

Rozhodnutí povinného subjektu ze dne 4. srpna 2020 bylo opětovně napadeno odvoláním, a to dne 18. srpna 2020, v jehož rámci žadatel opětovně rozporoval závěry povinného subjektu a požadoval zrušení rozhodnutí.

Úřad námítkám žadatele přisvědčil, považoval za nesprávnou aplikaci ustanovení § 2 odst. 4 a § 11 odst. 1 písmeno b) InfZ, rozhodnutí povinného subjektu ze dne 4. srpna 2020 zrušil a rozhodnutím čj. UOOU-02785/20-6 ze dne 21. září 2020 věc vrátil povinnému subjektu k novému projednání.

Povinný subjekt opětovně posoudil žádost a rozhodl rozhodnutím čj. 71419/2020-SŽ-GŘ-O25 ze dne 16. října 2020, přičemž opět ve vztahu k bodu 3) žádosti již v rámci rozhodnutí ze dne 9. června 2020 požadovanou informaci poskytl a ve vztahu k bodu 1) a 2) žádosti povinný subjekt opětovně rozhodl o odmítnutí žádosti.

Rozhodnutí povinného subjektu ze dne 16. října 2020 bylo opětovně napadeno odvoláním, a to dne 2. listopadu 2020, v jehož rámci žadatel opětovně rozporoval závěry povinného subjektu a požadoval zrušení rozhodnutí.

Úřad odvolání Žadatele vyhověl, rozhodnutí povinného subjektu ze dne 16. října 2020 zrušil a rozhodnutím čj. UOOU-02785/20-8 ze dne 2. prosince 2020 věc vrátil k novému projednání.

Na základě shora uvedeného postupu Úřadu a ve shodě s příslušnými ustanoveními InfZ tak povinný subjekt opětovně posoudil obsah žádosti, přihlédl k právním závěrům Úřadu uvedeným ve výše jmenovaných rozhodnutích a rozhodl, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, když ve vztahu k bodu 3) žádosti bylo již v rámci rozhodnutí ze dne 9. června 2020 vyhověno a ve vztahu k bodu 1) a 2) žádosti povinný subjekt opětovně rozhodl o odmítnutí žádosti, přičemž důvody pro takový postup odůvodňuje Povinný subjekt níže.

II.

Povinný subjekt posoudil žádost i všechny relevantní skutečnosti ve vzájemných souvislostech a dospěl k závěrům uvedeným ve výrokové části rozhodnutí. Co se týče bodu 3) žádosti, tak povinný subjekt již v minulosti žadateli informaci poskytl, proto nepovažuje za podstatné se tímto bodem v rozhodnutí dále zabývat, když v tomto bodě bylo žadateli plně vyhověno.

Co se týče bodu 1) a 2) žádosti, povinný subjekt dopěl k závěru, že nejsou splněny zákonné podmínky pro poskytnutí této těchto informací. Jednotlivými zákonnými důvody se povinný subjekt zabývá níže. V této souvislosti povinný subjekt konstatuje, že povaha informací uvedených v bodě 1) a 2) žádosti je téměř totožná a z tohoto důvodu povinný subjekt posuzuje tyto dva body žádosti společně.

Úvodem povinný subjekt konstatuje, že v žádosti je požadováno velké množství různorodých informací s odlišnou právní povahou. Proto pro přehlednost povinný subjekt požadované informace, resp. dokumenty, ve kterých jsou tyto informace obsaženy, pro účely posouzení žádosti rozdělil do čtyř kategorií. Každá z těchto kategorií podléhá samostatnému posouzení povinným subjektem. Požadované informace tedy povinný subjekt rozdělil do těchto kategorií:

- 1) Návrhy rozhodnutí přijímaných správní radou;
- 2) Podkladové informace, které budou zohledněny v další rozhodovací činnosti povinného subjektu;
- 3) Strategické informace podléhající obchodnímu tajemství;
- 4) Usnesení vlády České republiky spolu se závazným pokynem vlády České republiky k řešení následků epidemie.

Povinný subjekt zároveň konstatuje, že některé informace spadají do více kategorií výše uvedených, zejména informace chráněné obchodním tajemstvím jsou do značné míry rovněž podkladovými informacemi, které budou zohledněny v rozhodovací činnosti povinného subjektu.

1. Návrhy rozhodnutí přijímaných správní radou

Ne každou informaci v laickém slova smyslu můžeme podřadit pod pojem informace tak, jak jej chápe InfZ. Definici informace nalezneme v § 3 odst. 3 InfZ. Informací se tedy rozumí *jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního*. Tato definice je tedy užší nežli pojetí informace v běžném, laickém chápání. Aby informace mohla být informací ve smyslu InfZ, musí být nějakým způsobem zaznamenána. Pokud tedy určitá skutečnost nastala (informace vznikla například na ústním jednání, ze kterého se nepořizoval protokol), ale nebyla zaznamenána, nelze o takovou informaci žádat dle InfZ.

Právo požadovat informace se vztahuje pouze do minulosti. Nelze tedy poskytovat informace neexistující či nedokončené. Jak ostatně plyne z odborné literatury *„Informací ve smyslu SvInf proto nejsou ani nehotové informace, např. různé koncepty písemností, dokumentů, návrhy dopisů apod., protože neodrážejí konečný, definitivně „zaznamenaný obsah“*. Je nepochybně správný názor, podle něhož o informaci půjde tehdy, jestliže její obsah lze považovat z hlediska povinného subjektu za „konečný“. Tento předpoklad bude samozřejmě splněn vždy, jestliže dokument, resp. informace v něm uvedené, bude „schválen“ k tomu odpovědným pracovníkem či orgánem povinného subjektu (např. představitel povinného subjektu odsouhlasil a uzavřel jménem povinného subjektu konkrétní smlouvu).“ (FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 166.)

Jak shrnuje rozsudek NSS č. j. 5 As 68/2008-60: *„Poskytování konceptů (návrhů etc.) není v rovině SvInf povinné – nejedná se o informaci ve smyslu SvInf (Koncept jakéhokoli správního aktu, ať již protokolu nebo rozhodnutí, je vždy jen pracovní verzí, přípravným nezávazným*

nástinem, který se ve výsledku může od verze konečného správního aktu (listiny) i značně lišit. Měl-li by povinný subjekt poskytovat veřejnosti informace zcela nezávazné, které mohou být poté vyhodnoceny odlišně, zcela jistě by nenaplňoval smysl a účel zákona o poskytování informací. Nic na tom nemění ani to, že i tyto ‚informace‘ (zde koncept listiny) vznikají v rámci činnosti povinného orgánu.

Závěry plynoucí z rozsudku NSS byly v dané věci potvrzeny i Ústavním soudem v rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 2020/09.

S ohledem na výše uvedené nelze část požadovaných informací poskytnout, neboť se jedná o koncepty či návrhy rozhodnutí. Ve smyslu InfZ se tedy nejedná o informaci, neboť proces jejího vytvoření nebyl dokončen.

Z tohoto důvodu musel Povinný subjekt rozhodnout ve výše zmíněné oblasti o odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 InfZ ve spojení s § 2 odst. 4 InfZ a § 3 odst. 3 InfZ.

2. Podkladové informace, které budou zohledněny v další rozhodovací činnosti povinného subjektu

Povinný subjekt je dle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ oprávněn neposkytnout novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu.

Jak již bylo v předchozím řízení povinným subjektem několikrát řečeno, rozhodování správní rady povinného subjektu je jen jedním z článků celého řetězce rozhodovacího procesu, při němž může docházet k vytváření informací ve smyslu InfZ v rámci povinného subjektu. Z tohoto hlediska se v posuzovaném případě a stanoveném rozsahu jedná o tzv. podkladové informace, tedy o nové informace, které vznikly při přípravě rozhodnutí povinného subjektu dle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ.

Kompetence správní rady Povinného subjektu jsou vyjmenovány zejména v § 30 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic (dále jen „ZoSŽ“). Statutárním orgánem povinného subjektu je dle § 31 ZoSŽ generální ředitel. Právě jemu je zákonem přiznáno právo a povinnost řízení činnosti povinného subjektu, kdy dle § 31 odst. 2 ZoSŽ generální ředitel rozhoduje o všech záležitostech povinného subjektu, které nejsou svěřeny do pravomoci jiného orgánu. Požadované informace, které jsou navíc chráněny obchodním tajemstvím (viz. níže), jsou zároveň i podkladovou informací pro rozhodnutí generálního ředitele (viz např. § 30 ZoSŽ). Stanovisko správní rady je tedy v tomto ohledu pouze jakýmsi předstupněm rozhodnutí, které bude později učiněno generálním ředitelem. Není pochyb o tom, že i správní rada je nadána pravomocí vydat rozhodnutí, které je konečné a neslouží primárně jako podklad pro rozhodování dalších orgánů povinného subjektu, nicméně to není případ informací požadovaných v žádosti.

Vzhledem k ochraně obchodního tajemství povinný subjekt v této části konstatuje, že požadované informace/dokumenty budou později sloužit jako podklad pro rozhodnutí generálního ředitele. K charakteru těchto informací pojednává povinný subjekt níže v sekci ochrany obchodního tajemství.

Pojem rozhodnutí však nelze vykládat ve smyslu rozhodnutí jakožto individuálního správního aktu zakončujícího správní řízení dle správního řádu. Jak ostatně judikoval Městský soud v Praze v rozhodnutí č. j. 3 A 65/2015 – 45 ve věci právního předchůdce povinného subjektu: *„Pojem rozhodnutí je třeba vykládat extenzivně a nechávat jej pouze ve formálním smyslu, např. jako správní rozhodnutí podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (srov. rozsudek městského soudu ze dne 19. 11. 2013 č. j. 11 A 149/2012-63, publikovaný pod č. 3023/2014 Sb. NSS). Za rozhodnutí pro účely aplikace ust. § 11 odst. 1*

písm. b) informačního zákona tak lze považovat prakticky jakékoli rozhodnutí, nikoli jen rozhodnutí učiněné např. podle správního řádu, resp. rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s. ř. s.

[...]

Naproti tomu paušálně uplatňovaný restriktivní výklad pojmu rozhodnutí by v mnoha případech mohl vést k znemožnění řádného rozhodování povinných subjektů."

Shodně pak argumentuje Nejvyšší správní soud např. v rozhodnutí č. j. 1 As 44/2008-116.

Odborná literatura k tomu doplňuje: „Rozhodnutí povinného subjektu může mít formalizovanou podobu (např. vydání správního rozhodnutí, přijetí usnesení zastupitelstva apod.), ale může být i neformální, např. v podobě uzavření smlouvy, ukončení určité činnosti apod. Na podporu tohoto výkladu lze odkázat i na aktuální judikaturu, např. na publikovaný rozsudek MS v Praze č. j. 11 A 14/2012--63 (3023/2014 Sb.NSS), který jako nové informace ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) vyhodnotil podkladové materiály pro jednání obecních orgánů, a za rozhodnutí podle tohoto ustanovení usnesení přijaté hlasováním.“(FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 489.)

Jak již ostatně rozhodl Městský soud v Praze ve věci právního předchůdce povinného subjektu v rozhodnutí č. j. 3 A 64/2015-44: „Požadoval-li žalobce zápisy z jednání žalovaného povinného subjektu o aktuálně zpracovávaných studiích, byla splněna zákonná podmínka odepření podkladové informace před ukončením přípravy rozhodnutí [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím].“

Z výše popsaných důvodů nelze poskytnout informace/dokumenty souhrnně označené jako podkladové informace, neboť budou zohledněny v další rozhodovací činnosti povinného subjektu, a to s odkazem na § 11 odst. 1 písm. b) InfZ. V této části tedy povinný subjekt rovněž rozhodl o odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 InfZ.

3. Strategické informace podléhající obchodnímu tajemství

Povinný subjekt konstatuje, že poskytnutí informací v bodě 1) a 2) Žádosti brání jejich povaha obchodního tajemství. Dle § 9 InfZ *povinný subjekt neposkytne informaci, pokud je chráněna obchodním tajemstvím.*

Úvodem povinný subjekt podotýká, že on sám není typickým podnikatelem, jak bylo ostatně judikováno ve vztahu k právnímu předchůdci povinného subjektu v rozsudku Městského soudu v Praze č.j. 5 A 56/2017 – 50: „Hlavním účelem, pro který byl žalovaný zřízen, je tedy zajištění efektivního hospodaření s majetkem státu, který nebyl převeden na České dráhy, a.s. [§ 20 odst. 5 písm. a) zákona č. 77/2002 Sb.]. Na rozdíl od podnikatelských subjektů žalovaný primárně nesleduje tvorbu zisku jako elementární cíl svých aktivit, nýbrž plynulé a bezpečné zajištění provozu železniční dopravní cesty ve vlastnictví státu (podle § 21 odst. 1 věta první zákona č. 77/2002 Sb., platí, že státní organizace Správa železniční dopravní cesty provozuje železniční dopravní cestu ve veřejném zájmu.“

Z tohoto pohledu by se tedy mohlo zdát, že takovýto subjekt nepodléhá ochraně obchodního tajemství. Nicméně, jak bylo přílehavě judikováno Městským soudem v Praze v rozsudku čj. 7 A 131/2010-32-35, i čistě „nepodnikatelský“ subjekt má právo na ochranu obchodního tajemství.

„Pokud by soud Českému rozhlasu úplně odepřel právo na obchodní tajemství, mohlo by to v konečném důsledku vést i ke ztížení výkonu veřejné služby. To by mohlo v konečném důsledku paradoxně způsobit omezení veřejnosti v přístupu k informacím, tj. způsobit důsledek opačný, než zamýšlí žalobce.“

Soud shodně se žalovaným poukazuje dále na to, že povinnými subjekty podle zákona o svobodném přístupu k informacím jsou v převážné většině subjekty, které nepodnikají a vykonávají v širším slova smyslu určitou veřejnou službu (mj. veřejné ústavy a veřejné podniky, viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02). Zařadil-li zákonodárce i přesto do zákona o svobodném přístupu k informacím § 9 odst. 1, lze z toho nepřímou dovozovat, že hodlal přiznat právo na obchodní tajemství i v souvislosti s jinou činností, než podnikáním."

Povinný subjekt je navíc dle § 21 odst. 3 ZoSŽ oprávněn podnikat. Na rozdíl od Českého rozhlasu, o kterém pojednává výše zmíněné rozhodnutí Městského soudu v Praze, je tedy povinný subjekt jakýmsi hybridem podnikatele a subjektu vykonávajícího veřejnou službu. Dle § 21 ZoSŽ může povinný subjekt určitou část správy železniční dopravní cesty smluvně delegovat na jiný subjekt. Z tohoto ustanovení můžeme usuzovat, že povinný subjekt není jediným na trhu, kdo tyto služby poskytuje, a že tedy existují konkurenti povinného subjektu, před kterými je povinný subjekt oprávněn chránit svá obchodní tajemství.

Z důvodu zmíněné „hybridní povahy“ povinného subjektu se tím spíše na jeho činnost užijí závěry výše zmíněného rozhodnutí. Ochrana obchodního tajemství povinného subjektu tak plyne částečně z jeho podnikatelské povahy, částečně i z ochrany subjektu vykonávajícího veřejnou službu, neboť nepřiznání ochrany obchodního tajemství takovému subjektu by paradoxně mohlo vést k opačnému výsledku, než je zákonodárcem zamýšlen v InfZ.

Obchodní tajemství InfZ nikterak nespécifikuje, jeho definici poskytuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“) v § 504. Obchodní tajemství tedy tvoří skutečnosti, které jsou **a)** konkurenčně významné, **b)** určitelné, **c)** ocenitelné, **d)** v obchodních kruzích běžně nedostupné, **e)** tyto skutečnosti souvisí se závodem a **f)** vlastník zajišťuje jejich utajení. Přičemž pro klasifikaci informací jako obchodního tajemství tyto předpoklady musí být splněny kumulativně.

Ad a)

Posouzení konkurenční významnosti je poněkud komplikované, neboť je třeba srovnání s ostatními subjekty (jde o relační kritérium). Jelikož je řeč o skutečnostech konkurenčně významných, neběžných a tajných, nejsou tyto ve veřejném prostoru přístupné, a tudíž se těžko posuzuje jejich konkurenční významnost. Z tohoto důvodu je třeba vyložit tento pojem jako pravděpodobnou konkurenční významnost. Tedy jde o takové neběžné skutečnosti, u nichž se lze důvodně domnívat, že zakládají lepší postavení vlastníka obchodního závodu na trhu. (LAVICKÝ a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 1782.*)

Povinný subjekt se nachází v procesně nelehké situaci, kdy je na jednu stranu povinen řádně odůvodnit rozhodnutí o odmítnutí žádosti s odkazem na ochranu obchodního tajemství povinného subjektu, nicméně na straně druhé důvody odmítnutí nemůže zcela konkrétně uvést, neboť by musel pro řádné odůvodnění tyto údaje žadateli zpřístupnit a poukázat na jejich konkurenční povahu. Tímto jednáním by však ochranu svého obchodního tajemství porušil. Informace požadované pod body 1) a 2) žádosti je tedy třeba pojmenovat pouze rámcově, aby došlo k vyhovění oběma výše zmíněným požadavkům, tedy řádnému odůvodnění rozhodnutí za současného zachování ochrany obchodnímu tajemství. Požadované informace tedy lze rámcově popsat jako skutečnosti, ze kterých plynou obchodní záměry, strategie rozvoje a další kategorie informací, které byly např. i Úřadu ozřejmeny v rámci tohoto řízení, nicméně jejichž bytí i jen kategorické vymezení v odůvodnění tohoto rozhodnutí by bylo v rozporu se zájmem na omezení jejich publikace. Z těchto informací je rovněž patrný záměr povinného subjektu, co se týče budoucího nakládání s majetkem. V případě zveřejnění těchto skutečností by mohlo dojít k ohrožení postavení povinného subjektu jakožto subjektu vykonávajícího veřejnou službu, např. co se týče efektivního hospodaření s veřejnými prostředky, případně k zneužití těchto informací konkurenčními subjekty, a to nejen ve vztahu k hlavní činnosti povinného subjektu (správa železniční cesty), nýbrž i v jeho činnosti vedlejší (nakládání s majetkem).

Z důvodů výše zmíněných lze požadované informace pod bodem 1) a 2) žádosti klasifikovat jako konkurenčně významné.

Ad b)

Požadavkem určitelnosti je myšlena identifikovatelnost konkurenčně významných skutečností. Jde o to, že dané skutečnosti musí být možno vnímat lidskými smysly, musí být tedy nějak objektivně zachyceny. Z tohoto pohledu pak požadavek určitelnosti nesplní např. znalosti či dovednosti zaměstnanců. Co se týče tohoto kritéria, je nepochybné, že požadované údaje jsou zachyceny ve vnímatelné podobě, především tedy v listinách.

Požadavek určitelnosti konkurenčně významných skutečností je tedy rovněž naplněn.

Ad c)

Podobně jako u konkurenční významnosti je ocenitelnost z praktického pohledu těžko uchopitelná, neboť lze jen s velkými obtížemi určit obvyklou cenu konkurenčně významných skutečností. Je tedy třeba tento požadavek vyložit opět spíše jako potenciální hodnotu. Z rozhodnutí Nejvyššího soudu sp.zn. 23 Cdo 500/2012 plyne, že jde o cenu „*kteřá by byla dosažena při prodejích stejného, případně obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění*“

Z povahy věci lze informace požadované v bodu 1) a 2) žádosti ocenit jen velmi těžko. Bez důsledného a nepochybně náročného (znaleckého) zkoumání je možné učinit pouze hrubý odhad, který v případě těchto informací bude činit částku nižších desítek milionů korun.

Požadavek určitelnosti je tedy taktéž naplněn.

Ad d)

Běžná nedostupnost skutečností tvořících obchodní tajemství souvisí s prvním požadavkem, tedy konkurenční významností. Skutečnosti obsažené v požadovaných informacích nesmí být obecně přístupné/známé. Jedná se o jakousi přidanou hodnotu, kterou povinný subjekt vytváří. Např. může jít o skutečnosti, které přímo či nepřímo snižují výrobní náklady, zvyšují zájem spotřebitelů či zákazníků o podnikatelské výrobky či služby, umožňují monitoring chování konkurence atd. Běžná nedostupnost skutečností tvořících obchodní tajemství představuje jejich nedostupnost nejen ve vztahu ke konkurentům (srov. podmínku konkurenční významnosti obchodního tajemství), ale i ve vztahu k osobám, které by mohly konkurentům obchodní tajemství jednoduše sdělit či jinak poskytnout. (*LAVICKÝ a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 1785.*)

V posuzovaném případě se jedná o informace, které jsou pro povinný subjekt konkurenční výhodou (byť zisk není primárním účelem činnosti povinného subjektu) a nejsou tak v obchodních kruzích běžně přístupné. Povinný subjekt tak vytváří jakousi nadhodnotu, která je zákonem chráněna. Požadované informace jsou schopny ovlivnit výrobní náklady, poskytovat kvalitnější produkty/služby, což je nepochybně ve veřejném zájmu a povinný subjekt tím plní svou základní povinnost - službu veřejnosti. V případě poskytnutí těchto skutečností by tato jeho role mohla být ohrožena v důsledku zneužití informací konkurenčními subjekty. Z pohledu InfZ není rozhodné, zdali je žadatelem přímo konkurenční subjekt, podstatné je pouze to, zdali by žadatel mohl informace těmto konkurentům sdělit, což je v projednávaném případě nepochybně možné.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že informace požadované v žádosti pod bodem 1) a 2) jsou v obchodních kruzích běžně nedostupné.

Ad e)

Obchodní závod je dle § 502 občanského zákoníku *organizovaný soubor jmění, který podnikatel vytvořil a slouží k provozování jeho činnosti*. Podstatné je, že skutečnosti tvořící obchodní tajemství nemusí být přímo součástí obchodního závodu, ale stačí, když s ním pouze souvisí. Souvislost může spočívat v tom, že jde o skutečnosti související s výrobou, obchodem, distribucí, marketingem, logistikou, jednáním, podnikovou strategií atd. (LAVICKÝ a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 1786.)

Jak již bylo výše zmíněno, je zcela nepochybné, že požadované informace úzce souvisí s činností povinného subjektu, konkrétně s činností správní rady, která je mimo jiné i kontrolním orgánem povinného subjektu, a jako taková se podílí jak na činnosti Povinného subjektu, tak na činnosti obchodního závodu provozovaného povinným subjektem.

Ad f)

Zajištění utajení spočívá ve dvou rovinách – faktické a právní. Faktickou rovinou se rozumí bezpečnostní opatření, tzn. trezory, hesla, kamerový systém apod., rozumí se jí však rovněž omezený okruh osob, které mají k obchodnímu tajemství přístup. Tyto povinnosti se mohou odrážet např. v smluvním ujednání s těmito osobami o mlčenlivosti, čímž je zároveň naplněna i druhá rovina – právní. Typicky se tak může jednat o závazky mlčenlivosti ve vztahu k členům orgánů společnosti.

Členové správní rady povinného subjektu jsou vázáni mlčenlivostí (§ 28 odst. 3 ZoSŽ), zároveň jsou požadované informace dostupné pouze omezenému počtu osob v rámci povinného subjektu (kromě členů správní rady to je zejména generální ředitel). Vzhledem k tomu, že povinnost mlčenlivosti členů správní rady je dána přímo zákonem, nikoliv stanovena pouze smluvně, je charakter informací projednávaných správní radou již zákonodárcem považován za citlivý a jeho obecné poskytování veřejnosti tak zákonodárce nepovažuje za vhodné. Zajištění utajení je tímto dáno.

V souvislosti s tímto požadavkem povinný subjekt uvádí, že tím není dotčena aplikace § 19 InfZ. Výjimka § 19 InfZ by se vztahovala na případ, kdy by posuzovaná informace nebyla obchodním tajemstvím, nebo by byl naplněn jiný z důvodů InfZ pro odmítnutí žádosti.

Jak plyne z výše uvedeného, požadované informace v bodech 1) a 2) Žádosti naplňují kumulativně znaky obchodního tajemství a jako takové je tedy s odkazem na § 9 InfZ nelze poskytnout.

V tomto rozsahu tedy Povinný subjekt Žádost odmítl dle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ ve spojení s § 9 InfZ.

Vzhledem k tomu, že požadované informace, na základě výše uvedeného chráněné jako obchodní tajemství, jsou zároveň informacemi podkladovými dle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, nelze žadateli sdělit ani informace o příjemci veřejných prostředků dle § 9 odst. 2 InfZ, neboť tyto prostředky nebyly doposud poskytnuty, či tito příjemci nejsou povinnému subjektu doposud známy.

4. Usnesení vlády České republiky spolu se závazným pokynem vlády České republiky k řešení následků epidemie

Informace požadované v žádosti zahrnují i usnesení vlády České republiky. Povinný subjekt je dle § 2 odst. 1 InfZ povinen poskytovat pouze takové informace, které spadají do jeho působnosti. Z rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 31 Ca 146/2007-36 plyne, že pro vznik povinnosti poskytnout informace je potřeba splnění obou podmínek stanovených v § 2 odst. 1 InfZ, tedy, že povinný subjekt musí mít jednak informaci k dispozici, a zároveň se musí vztahovat k jeho působnosti. Vzhledem k tomu, že v posuzovaném případě se jedná o usnesení

vlády České republiky týkající se minimalizace dopadu epidemie koronaviru v oblasti dopravní infrastruktury, je nepochybné, že tato informace nespadá do působnosti povinného subjektu. Povinný subjekt si je vědom toho, že požadovanou informaci nelze neposkytnout jen z toho důvodu, že povinný subjekt tuto informaci sám nevytvořil, nicméně tato premisa na posuzovaný případ nedopadá. Do působnosti povinného subjektu spadá především správa železniční dopravní cesty a hospodaření s majetkem jemu svěřeným. Požadovaná informace se však týká boje proti epidemii koronaviru, což do působnosti povinného subjektu nespadá.

Z těchto důvodů Povinný subjekt rozhodl ve výše stanoveném rozsahu dle ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) o odložení Žádosti.

Nad výše zmíněné povinný subjekt uvádí, že veškerá usnesení vlády České republiky týkající se boje proti epidemii koronaviru jsou dostupná na internetových stránkách vlády zde: <https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/prehled-vladnich-usneseni-od-vyhlaseni-nouzoveho-stavu-180608/>.

V souvislosti s výše zmíněným usnesením vlády tvoří požadované informace i vnitřní závazný pokyn vlády České republiky. Dle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ Povinný nemusí poskytnout informace, které se vztahují výlučně k vnitřním pokynům či personálním předpisům, a přímo či nepřímo nikterak neovlivňují adresáty veřejné správy. Rozdíl mezi vnitřním pokynem a personálním předpisem je především v míře jejich obecnosti. Personální předpis je obecnějšího charakteru, zatímco vnitřní pokyn blíže řeší konkrétní nastalou událost. Společně však oba instituty mají to, že musí mířit výlučně „dovnitř“ subjektu. Jak ostatně judikoval Městský soud v Praze v rozhodnutí č. j. A 251/2011-38: „O vnitřní pokyn se ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) SvInf jedná jen tehdy, upravuje-li postupy, které se projeví výhradně uvnitř úřadu a nemají žádný výstup navenek a nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo úřad“.

Vzhledem k tomu že závazný pokyn vlády České republiky v pojednávané věci se týká pouze vnitřních záležitostí povinného subjektu ohledně snížení jeho „byrokratické zátěže“ v době epidemie koronaviru, je splněna podmínka § 11 odst. 1 písm. a) InfZ a povinný subjekt je oprávněn takovou informaci neposkytnout. S přihlédnutím k tomu, že tato informace se rovněž nachází na hranici působnosti povinného subjektu, rozhodl povinný subjekt o **odmítnutí žádosti ve výše specifikovaném rozsahu dle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ ve spojení s § 11 odst. 1 písm. a) Infz.**

III.

Ustanovení § 12 InfZ ukládá povinnému subjektu při omezení poskytování informací zohledňovat zájmy dotčených osob, resp. ukládá povinnému subjektu chránit ústavně zaručené právo na svobodný přístup k informacím i materiálně, tedy pomocí testu veřejného zájmu (testu proporcionality). Nepostačí tak pouze naplnění některého ze zákonných důvodů pro neposkytnutí informace, nýbrž musí povinný subjekt při každém omezení práva zkoumat jeho přiměřenost ve vztahu k poskytované, resp. neposkytované informaci.

Dle ustálené judikatury Ústavního soudu se test proporcionality skládá ze tří kroků: „První z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o princip potřebnosti, dle něhož je povoleno použít pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.“ (náleží sp. zn. Pl. ÚS 3/02).“

Odborná veřejnost se neshoduje v odpovědi na otázku, zdali je nutné provádět test proporcionality v celém svém rozsahu, nebo postačí pouze posouzení povinného subjektu ohledně kolidujících práv. „Je také otázkou, zda provedení testu proporcionality v odůvodnění rozhodnutí povinného subjektu nebo jeho nadřízeného orgánu musí zahrnovat posouzení všech tří kroků (srov. výše), nebo zda „na této úrovni“ postačí adekvátní úvaha aplikujících správních orgánů na téma potenciální existence veřejného zájmu na zpřístupnění informace v porovnání s důvodem zákonem stanovené ochrany.“ (FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 616.)

S ohledem na to, že test proporcionality je velmi široce zaměřeným korektivem střetu základních práv a využívá se při různorodých činnostech orgánů veřejné moci, je dosti obecný a jeho kompletní aplikace na posuzovanou věc je z jistého pohledu komplikovaná. Proto povinný subjekt neprovedl test proporcionality v celém rozsahu, nýbrž se toliko zabýval přiměřeností jednotlivých důvodů pro odmítnutí žádosti.

Povinný subjekt ostatně posuzoval přiměřenost aplikace důvodů pro odmítnutí žádosti již výše v jednotlivých bodech týkajících se požadovaných informací.

Závěrem povinný subjekt doplňuje ke všem jednolitým důvodům obecné/společné úvahy, které povinný subjekt vedly k odmítnutí žádosti.

Požadavek přiměřenosti je splněn částečně povahou důvodů pro odmítnutí poskytnutí informací, zejména v části požadovaných informací chráněných obchodním tajemstvím. Jak plyne z odborné literatury „Lze mít za to, že v případech, v nichž je nutnost chránit určitou informaci zcela zjevná, není k přezkoumatelnosti rozhodnutí nezbytné, aby se povinný subjekt v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně „zabýval“ testem veřejného zájmu (požadavek na sdělení citlivých údajů, utajovaných informací apod.).“ (FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 616.)

Žádosti je požadováno značné množství informací, které mají z valné většiny charakter podkladových informací, či vůbec nejsou informací ve smyslu InfZ. Účel InfZ by tedy poskytnutím těchto informací nebyl zcela naplněn. Informace požadované v bodě 1) a 2) žádosti jsou součástí komplexního procesu rozhodování povinného subjektu, který doposud nebyl dokončen.

Povinný subjekt dospěl k závěru, že motivací žadatele není kontrola orgánů veřejné moci veřejností, která je smyslem ústavně zaručeného práva na svobodný přístup k informacím. Povinný subjekt nepředjímá, že žadatel míní *a priori* požadované informace nějakým způsobem zneužít, či je využít ke konkurenčnímu boji, nicméně otázka jeho motivace je sporná. Povinný subjekt si je vědom toho, že žadatel nemusí při žádosti o poskytnutí informace prokazovat svou motivaci/důvod pro poskytnutí informace, současně si je povinný subjekt vědom toho, že nelze odepřít přístup k informacím žadateli pouze z důvodu jeho motivace, ať již známé či neznámé. V posuzovaném případě však tento doktrinální přístup dotčen nebyl. Důvodem neposkytnutí informací jsou taxativně vyjmenované důvody jednotlivých ustanovení InfZ a motivace žadatele je brána v potaz pouze v rámci správního uvážení povinného subjektu v posouzení veřejného zájmu na poskytnutí požadovaných informací, kdy tento dle povinného subjektu v posuzovaném případě dán není, resp. nepřeváží nad důvody pro neposkytnutí informací.

Pro neposkytnutí požadovaných informací svědčí rovněž to, že některé z informací požadovaných v žádosti jsou pravidelně povinným subjektem zveřejňovány, ať již dle § 18 InfZ, zvláštního zákona, či na základě dobrovolnosti povinného subjektu. V tomto směru je tedy kontrola ze strany veřejnosti zajištěna.

Činnost povinného subjektu spočívá zejména ve správě železniční dopravní cesty. Povinný subjekt tedy primárně autoritativně nerozhoduje o právech a povinnostech třetích osob, kdy

v těchto případech je zájem na kontrole orgánů veřejné moci veřejností nepochybně vyšší nežli u činností vykonávaných povinným subjektem. Povinný subjekt nikterak nerezignuje na jemu zákonem stanovenou povinnost poskytovat informace o své činnosti, pouze poukazuje na to, že činnosti vykonávané povinným subjektem nemají tak zásadní dopad na práva adresátů veřejné správy jako například činnost soudů nebo územně samosprávných celků. Z tohoto důvodu není legitimní požadovat po povinném subjektu tak intenzivní poskytování informací, jako u subjektů výše jmenovaných. Povinný subjekt si je vědom toho, že InfZ nikterak nerozlišuje povinné subjekty dle toho, zda autoritativně rozhodují o právech či povinnostech třetích osob, nicméně je nepochybné, že činnosti těchto subjektů mohou být diametrálně odlišné, z čehož vyplývá i odlišný požadavek na intenzitu kontroly ze strany veřejnosti.

Povinný subjekt přistoupil k odmítnutí žádosti v bodech 1) a 2) rovněž z důvodu kumulace důvodů pro odmítnutí poskytnutí informací, zejména tedy kumulace důvodu dle § 9 InfZ § a 11 odst. 1 písm. b) InfZ , kdy požadované informace jsou jednak obchodním tajemstvím povinného subjektu, a zároveň jsou podkladovou informací, která bude zohledněna v další činnosti povinného subjektu.

Po komplexním posouzení žádosti a zvážení všech výše zmíněných okolností musel povinný subjekt rozhodnout tak, jak je uvedeno ve výrokové části rozhodnutí.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí může žadatel podle ust. § 16 InfZ a § 83 odst. 1 a násl. správního řádu podat odvolání ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí k Úřadu pro ochranu osobních údajů, a to podáním učiněným u Správy železnic, státní organizace.

--- podepsáno elektronicky ---

Mgr. František Chabičovský
vedoucí oddělení drážního práva a legislativy