



Číslo jednací: 9Ca 15/2008 - 43

Toto rozhodnutí nabylo právní moci  
dnem 19. 1. 2010

dne: 14. 5. 2010



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci žalobce: **Oživení, o.s.**, se sídlem Praha 2, Lublaňská 18, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Praha 2, Slavíkova 1568/23, proti žalovanému: **Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost**, se sídlem Praha 9, Sokolovská 217/42, IČ: 00005886, zast. Mgr. Bc. Davidem Michalem, advokátem se sídlem Praha 5, Radlická 28/663, v řízení o žalobě ze dne 8.1.2008 na ochranu proti nečinnosti žalovaného

takto:

- I. Žalovaný je povinen rozhodnout o odvolání žalobce ze dne 5.11.2007 podaném proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17.10.2007 zn. 400000/143/2007 o odmítnutí žádosti žalobce ze dne 2.10.2007 o poskytnutí informace, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9.568,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Ondřeje Tošnera.

Odůvodnění:

Žalobou ze dne 8.1.2008 podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal, aby byla žalovanému uložena povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobce podaném proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17.10.2007 zn. 400000/143/2007 o odmítnutí žádosti žalobce o poskytnutí informace vydanému dle § 15 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSPI“), a to prostřednictvím představenstva žalovaného, nebo toto rozhodnutí zrušit, zastavit řízení a poskytnout žalobci

požadovanou informaci. Pro případ, že by soud rozhodnutí žalovaného ze dne 17.10.2007 zn. 400000/143/2007 nepovažoval za rozhodnutí vydané dle § 15 ZSPI, žalobce navrhl, aby byla žalovanému uložena povinnost vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti nebo poskytnout požadovanou informaci.

Žalobce v podané žalobě uvedl, že dne 8.10.2007 byla žalovanému doručena jeho žádost ze dne 2.10.2007 o poskytnutí informace v podobě kopií všech smluv uzavřených mezi žalovaným a společností Inženýring dopravních staveb. Žalovaný rozhodnutím ze dne 17.10.2007 zn. 400000/143/2007 doručeným žalobci dne 19.10.2007 tuto žádost odmítl s poukazem na skutečnost, že není povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 ZSPI. Obecně přitom odkázal na blíže nespecifikovanou rozhodovací praxi Ústavního soudu ČR a zákon o finanční kontrole. Přestože rozhodnutí žalovaného neobsahovalo náležitosti dle § 68 a 69 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), žalobce jej vyhodnotil jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti vydané dle § 15 ZSPI, neboť materiálně vzato byla tímto aktem žádost žalobce o poskytnutí informace odmítnuta. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí v zákonné lhůtě odvolání, které bylo žalovanému doručeno 5.11.2007 (odvolání bylo podáno elektronicky na obecnou elektronickou adresu žalovaného a dne 6.11.2007 bylo doplněno o elektronický podpis). Přestože lhůta pro vyřízení odvolání uplynula dne 5.12.2007, žalovaný je nijak nevyřídil. Na telefonický dotaz žalobci sdělil, že se nepovažuje za povinný subjekt ve smyslu ZSPI a na následný e-mailový dotaz žalobce týkající se vyřízení odvolání již nereagoval.

Žalobce dále konstatoval, že odkazem na rozhodovací praxi Ústavního soudu ČR měl žalovaný zřejmě na mysli nález ze dne 24.1.2007 sp. zn. I. ÚS 260/06, ve kterém Ústavní soud vyslovil rozlišovací kritéria veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 ZSPI. Dle názoru žalobce je však právě na základě tohoto nálezu třeba dovodit, že žalovaný veřejnou institucí dle ZSPI je. Žalovaný byl sice založen jako akciová společnost, avšak jeho posláním je obstarávání veřejné služby. Zakladatelem žalovaného je hlavní město Praha, které je současně jeho jediným akcionářem a zcela jej ovládá, a to i v otázkách personálního obsazení statutárního a kontrolního orgánu. Žalovaný je tak klasickou „obecní“ obchodní společností, která při plnění veřejné služby hospodaří s veřejnými prostředky získanými z peněz daňových poplatníků. Z tohoto důvodu by bylo absurdní, aby byl žalovaný vyňat z povinnosti poskytovat informace podle ZSPI o tom, jak s těmito prostředky nakládá. Z uvedených důvodů je dle mínění žalobce nutné považovat žalovaného za veřejnou instituci, a tedy za povinný subjekt podle § 2 odst. 1 ZSPI. Skutečnost, že zakladatelem žalovaného je územně samosprávný celek a nikoli stát, je přitom irelevantní. Blíže neodůvodněný odkaz žalovaného na zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, považuje žalobce za nesmyslný a nesouvisející s otázkou postavení žalovaného jakožto povinného subjektu.

V doplnění žaloby došlém soudu dne 25.1.2008 žalobce uvedl, že si je vědom toho, že při důsledné aplikaci § 20 odst. 5 ZSPI by žalovaným měl být statutární orgán žalovaného, tj. jeho představenstvo. Jelikož však představenstvo žalovaného nesplňuje podmínky § 33 odst. 2 s.r.s. pro to, aby bylo způsobilé být účastníkem řízení, splývá pro účely soudního řízení s osobou žalovaného. Žalobce apeloval na soud, aby vycházel ze zásad neformalistického přístupu soudu ve správním soudnictví, pokud by v otázce označení žalovaného dospěl k jinému právnímu názoru, a aby bral v potaz především cíl, který žalobce zahájením řízení sleduje – domoci se vydání rozhodnutí o jeho odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17.10.2007 zn. 400000/143/2007 o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. K věci samé žalobce doplnil, že podle již zmíněného nálezu Ústavního soudu ze dne 24.1.2007 sp. zn. I. ÚS 260/06 je za veřejnou instituci dle ZSPI považován též veřejný

podnik, kterým žalovaný podle definice citované v nálezu je. Žalobce současně upozornil na dřívější nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 671/02, ve kterém se Ústavní soud vyslovil pro extenzivní výklad § 2 odst. 1 ZSPI. Závěrem žalobce vyjádřil přesvědčení, že na akt žalovaného, jenž mu byl doručen dne 19.10.2007, je nutno i přes absenci formálních náležitostí pohlížet jako na rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 ZSPI, a navrhl, aby žalovanému bylo uložena povinnost vydat prostřednictvím svého statutárního orgánu rozhodnutí o odvolání žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17.10.2007 zn. 400000/143/2007, a to d o 15 dnů od právní moci rozsudku.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě odmítl názor žalobce, že by byl povinným subjektem ve smyslu ZSPI. Konstatoval, že definiční znaky veřejné instituce byly formulovány v nálezech Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 686/2002 a I. ÚS 260/2006 a byly převzaty i do důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely ZSPI. Charakter veřejné instituce vychází především z povahy těchto institucí, které jsou zřízeny státem, sledují veřejný účel, jejich orgány jsou vytvářeny státem a stát dohlíží na jejich činnost. Dle přesvědčení žalovaného musí být všechny výše uvedené definiční znaky naplněny kumulativně, aby konkrétní subjekt bylo možné považovat na veřejnou instituci. Žalovaný zdůraznil, že je akciovou společností, tedy právnickou osobou založenou za účelem podnikání, a byl založen orgánem územní samosprávy. Chybí tedy přinejmenším zřízení žalovaného státem, kreování jeho orgánů státem a státní dohled nad jeho činností, když státním dohledem se rozumí vrchnostenská kontrola, nikoliv ovládnutí subjektu ve smyslu soukromoprávních předpisů, zejména obchodního zákoníku. Přestože je zřejmé, že žalovaný má při své činnosti mj. i uspokojovat veřejné zájmy určitého okruhu občanů, povinným subjektem dle ZSPI není. Smluvní vztahy žalovaného se společností Inženýring dopravních staveb, a.s., je nutné považovat za běžné obchodní případy, přičemž je pouze na vůli smluvních stran, zda jejich obsah zveřejní, poskytnou třetí osobě či zda ho budou považovat za důvěrný. V tomto směru nemůže být žalovanému nikterak na újmu, že jeho jediným akcionářem je obec.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného vyčetl žalovanému bezdůvodně restriktivní způsob výkladu definičních znaků veřejné instituce obsažených ve výše zmíněných nálezech Ústavního soudu a uvedl, že není žádného důvodu, aby tyto znaky nebyly vztaženy rovněž na žalovaného. Zdůraznil, že jediným akcionářem žalovaného je hlavní město Praha, které z titulu svého postavení 100% akcionáře rozhoduje o složení členů představenstva žalovaného a rozhodujícím způsobem uplatňuje vliv na jeho chod. Žalobce v této souvislosti odmítl názor žalovaného, že státním dohledem je nutno rozumět výlučně vrchnostenskou kontrolu, nikoli též stav možnosti daný subjekt jakkoliv ovládat. Rovněž nesouhlasil s názorem, že definiční znaky veřejné instituce musí být u příslušného subjektu naplněny kumulativně (byť dle jeho názoru žalovaný všechna tato kritéria splňuje). Citoval přitom nálezy sp.zn. I. ÚS 260/2006, podle kterého zařazení konkrétní instituce pod instituci veřejnou či soukromou musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Na podporu svého tvrzení, že žalovaný je veřejnou institucí ve smyslu ZSPI, žalobce dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2008 č.j. 8 As 57/2006-67, ve kterém byla dále rozvinuta interpretační vodítka legálního pojmu „veřejná instituce“ definovaná Ústavním soudem ČR v shora uvedených nálezech.

V podání ze dne 11.7.2008 označeném jako „upřesnění návrhu na zahájení řízení“ žalobce uvedl, že si je vědom toho, že jeho podání označené jako odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17.10.2007 zn. 400000/143/2007 by mohlo být posouzeno též jako stížnost dle § 16a ZSPI. Žalobce zdůraznil, že cílem, který zahájením řízení sleduje, je vyřízení jeho

žádosti o poskytnutí informace žalovaným, a to jakýmkoliv způsobem – poskytnutím požadované informace, rozhodnutím o jeho podání označeném jako odvolání nebo vydáním řádného rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Z uvedeného důvodu navrhl, aby žalovanému byla uložena povinnost rozhodnout prostřednictvím svého statutárního orgánu o podání žalobce označeném jako odvolání žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17.10.2007, sp.zn. 400000/143/2007, a to do patnácti dnů od právní moci rozsudku.

Při ústním jednání před soudem oba účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Žalobce uvedl, že bude uspokojen, jestliže žalovaný vydá v dané věci jakékoliv rozhodnutí, kterým buď vyhoví jeho žádosti o poskytnutí informace, anebo tuto žádost odmítne. Žalovaný svou argumentaci dále rozšířil o odkaz na Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru a v ní definovaný pojem veřejné instituce, přičemž uvedl, že znaky veřejné instituce vymezené v této směrnici nejsou v případě žalovaného splněny. Má za to, že pojem „veřejná instituce“ obsažený v ZSPI je s ohledem na chybějící legální definici tohoto pojmu nutno vykládat v souladu se zmíněnou směrnicí. Pokud jde o naplňování jednotlivých znaků veřejné instituce, jak je definoval Ústavní soud, pak dle žalovaného musí být převaha znaků typických pro veřejnou nebo soukromou instituci zkoumána u každého z definovaných hledisek; všechna hlediska však musí být naplněna kumulativně. Žalobce s tímto názorem nesouhlasil, s odkazem na nálezy Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 260/2006 a sp. zn. III. ÚS 686/2002 dovozuje, že ne všechny znaky charakteristické pro veřejnou instituci musí být naplněny; postačí, pokud tyto znaky u určitého subjektu převažují. Ve vztahu k žalovaným zmíněné směrnici žalobce uvedl, že tato není bezprostředně závazná a slouží pouze návodně k tomu, aby byl právní řád České republiky přizpůsoben evropskému právu.

Městský soud v Praze na základě podané žaloby a skutečností vyšlých najevo v průběhu řízení přezkoumal postup žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s.ř.s.).

Na tomto místě soud považuje za vhodné předeslat, že v posuzované věci se jedná o případ do jisté míry specifický. Žalovaný totiž není správním orgánem v podobě orgánu moci výkonné či orgánu územního samosprávného celku, ale právnickou osobou soukromého práva – obchodní společností. Při akceptaci názoru zastávaného žalobcem, že žalovaný je veřejnou institucí, a tedy povinným subjektem ve smyslu ZSPI, by však bylo nutné považovat žalovaného za právnickou osobu, které bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, třeba ve velmi úzce vymezené oblasti rozhodování o žádostech o poskytnutí informace dle ZSPI. V takovém případě lze i žalovaného podřadit pod legislativní zkratku „správní orgán“ zakotvenou v § 4 odst. 1 písm. a/ s.ř.s. a vést proti němu řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s.ř.s.

Z listin tvořících přílohy žaloby vyplývají následující skutková zjištění, jež jsou významná pro posouzení důvodnosti žaloby:

Dopisem ze dne 17.10.2007 zn. 400000/143/2007 žalovaný sdělil žalobci, že jeho žádosti ze dne 2.10.2007 (doručené žalovanému dne 8.10.2007) o zaslání kopií všech v současné době platných smluv (včetně smluvních dodatků) uzavřených mezi žalovaným a společností Inženýring dopravních staveb, které žalobce požadoval s odkazem na ZSPI, nelze vyhovět. Žalovaný toto své stanovisko odůvodnil tím, že není povinným subjektem dle § 2 odst. 1 ZSPI, neboť není ani jedním ze zde vypočtených subjektů (státní orgány, orgány

územní samosprávy a veřejné instituce). Žalovaný připustil, že v teoretické rovině by jej bylo možné považovat za veřejný podnik, který je teorií řazen mezi veřejné instituce. S odkazem na blíže nespecifikované nálezy Ústavního soudu a zákon o finanční kontrole však vyloučil, že by jej bylo možné považovat za povinný subjekt dle § 2 odst. 1 ZSPI, a to zejména proto, že nesplňuje další, Ústavním soudem a citovaným zákonem vypočtené nutné definiční znaky (veřejný účel, zřizování státem, zřizování orgánů státem a státní dohled nad činností). Dodal, že zřizování státem a státní dohled není možné zaměňovat za zřízení či dohled obce.

Žalobce dopis žalovaného ze dne 17.10.2007 zn. 400000/143/2007 vyhodnotil jako rozhodnutí o odmítnutí jeho žádosti o poskytnutí informace a podal proti němu odvolání datované dnem 5.11.2007, které adresoval představenstvu žalovaného. V odvolání vyjádřil přesvědčení, že většina kritérií pro zařazení určitého subjektu jako veřejné instituce, které byly vymezeny v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06, svědčí povaze žalovaného jako veřejné instituce. Žalovaný byl sice založen jako akciová společnost, avšak jeho posláním je obstarávání veřejné služby, jeho zakladatelem je hl. m. Praha, kterou je jakožto jediným akcionářem zcela ovládán, a to i v otázkách personálního obsazení statutárního a kontrolního orgánu. Žalovaného je proto nutno považovat za veřejnou instituci, tj. za povinný subjekt dle ZSPI, přičemž skutečnost, že zakladatelem žalovaného je územní samosprávný celek a nikoli stát, je zcela irelevantní. Žalobce v odvolání navrhl, aby představenstvo žalovaného odvoláním napadené rozhodnutí zrušilo a požadovanou informaci žalobci poskytlo. Odvolání žalobce bylo žalovanému doručeno dne 5.11.2007 na e-mailovou adresu [dpp@dpp.cz](mailto:dpp@dpp.cz) a dne 6.11.2007 bylo doplněno o elektronický podpis žalobce.

Dne 14.12.2007 se žalobce (prostřednictvím e-mailové zprávy) s poukazem na uplynutí lhůty pro vyřízení odvolání dotazoval pracovnice žalovaného paní Kotoučové na stav vyřízení jeho odvolání a současně upozornil žalovaného na to, že pokud nepřistoupí k vyřízení odvolání, bude se žalobce domáhat ochrany proti jeho nečinnosti ve správním soudnictví.

V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 2 odst. 1 ZSPI povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

Podle § 15 odst. 1 ZSPI pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.

Podle § 16 odst. 1 ZSPI proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání. Podle § 16 odst. 2 ZSPI povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání. Podle § 16 odst. 3 ZSPI nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem. Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. Lhůtu nelze prodloužit.

Podle § 20 odst. 5 ZSPI nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

Podle § 79 odst. 1 s.ř.s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

Podle § 81 odst. 2 s.ř.s. je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.

Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná. Soud o věci uvážil takto:

Pro rozhodnutí v dané věci je klíčové zodpovězení otázky, zda žalovaný je veřejnou institucí, a tedy i povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 ZSPI, či nikoliv. Pojem veřejné instituce užitý v § 2 odst. 1 ZSPI není legálně definován, a jeho obsah je tak nutno dovodit výkladem. Oba účastníci se v tomto směru dovolávají nálezů Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 686/2002 a sp. zn. I. ÚS 260/2006, závěry v těchto nálezech obsažené však interpretují zcela odlišně. Není sporu o tom, že Ústavní soud ve zmíněných nálezech formuloval hlediska relevantní pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou. Těmito hledisky jsou a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), b) osoba zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je pritom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

Na tomto místě je třeba přisvědčit názoru žalobce, že závěr o tom, že určitý subjekt je veřejnou institucí, není podmíněn tím, že bude shledán znak typický pro veřejnou instituci při hodnocení každého z výše zmíněných hledisek vymezených Ústavním soudem. Z nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/2006 lze totiž jednoznačně dovodit, že zařazení určité instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou vyplývá z „převahy“ znaků, jež jsou pro tu kterou instituci typické. Přítomnost soukromoprávního úkonu při vzniku posuzované instituce (či jiných prvků typických pro soukromé instituce) proto nebrání jejímu zařazení mezi instituce veřejné, je-li u ní shledána převaha znaků příznačných pro veřejné instituce nad znaky vlastními institucím soukromým.

Žalovaný namítá, že jeho zřizovatelem není stát, ale územně samosprávný celek, a stejně tak že jeho orgány nejsou kreovány státem a jeho činnost nepodléhá dohledu státu. Dle názoru žalovaného musí mít navíc dohled nad činností instituce povahu vrchnostenské kontroly, nikoli povahu jakéhokoliv ovládnání subjektu ve smyslu soukromoprávních předpisů.

Přestože výše zmíněná rozhodnutí Ústavního soudu, zejména pak nález sp. zn. I. ÚS 260/2006 obsahují velkou míru abstrakce a v nich předložený výklad má obecnou povahu, nelze pominout tu skutečnost, že Ústavní soud formuloval znaky rozhodné pro odlišení veřejných a soukromých institucí na podkladě úpravy obsažené v zákoně č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (v souvislosti s posuzováním povahy

tehdejšího státního podniku Letiště Praha). Jednotlivá kritéria tak byla Ústavním soudem nastavena striktně toliko z pohledu vztahu státu a posuzované instituce. Na interpretaci předloženou Ústavním soudem však ve své rozhodovací činnosti navázal Nejvyšší správní soud. Ten v rozsudku ze dne 29.5.2008 č.j. 8 As 57/2006-67 vyšel ze širšího pojetí pojmu státu, který vyložil jako obecnou veřejnou moc, do níž zařadil i moc vykonávanou územně samosprávnými celky, resp. tyto celky samotné. Uvedený požadavek na ingerenci státu do činnosti posuzované instituce je pak dle závěrů Nejvyššího správního soudu, s nimiž se Městský soud v Praze plně ztotožňuje, nutno považovat za naplněný i v případě ingerence územně samosprávného celku a jeho orgánů. Nejvyšší správní soud přitom vyšel z premisy, že povinnými subjekty dle ZSPI jsou především státní orgány, územně samosprávné celky a jejich orgány. Další kategorie povinných subjektů, jimiž jsou veřejné instituce, do značné míry odvozuje své postavení právě od prvních dvou kategorií (resp. od státu v širším slova smyslu), přičemž neexistuje důvod, aby toto odvozené postavení bylo shledáno toliko ve vztahu k jedné z těchto kategorií (státním orgánům), nikoliv však již ke druhé. Opačný, restriktivní výklad by měl za následek vyloučení dopadu zákona o svobodném přístupu k informacím na nezanedbatelnou část činnosti územních samosprávných celků a jejich orgánů v důsledku prostého zakládání společností soukromého práva (srov. § 35a odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů). Právě skutečnost, že obec může v souladu s posledně citovaným ustanovením zakládat pro výkon samostatné působnosti právnické osoby, vede dle Nejvyššího správního soudu k závěru, že i tyto osoby musí podléhat režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. V opačném případě by záleželo pouze na vůli obce, zda vlastním úkonem omezí či zcela vyloučí část své činnosti z kontroly veřejnosti, která je navíc garantována ústavním pořádkem České republiky (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2008 č.j. 8 As 57/2006-67).

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku rovněž odmítl omezení dohledu státu nad činností posuzovaného subjektu toliko na provádění vrchnostenské kontroly. Tímto dohledem je nutno rozumět dohled, který může nejen stát, ale též územní samosprávný celek (jakožto povinný subjekt ze zákona) vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu posuzovanému subjektu, byť i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku.

Veden výše uvedenými právními názory Nejvyššího správního soudu Městský soud v Praze hodnotil naplnění hledisek pro rozlišení veřejných a soukromých institucí u žalovaného následovně:

a) způsob vzniku (zániku) instituce – žalovaný jakožto akciová společnost byl založen a vznikl na základě soukromoprávních úkonů upravených obchodním zákoníkem. V procesu jeho založení však byly přítomny i úkony veřejnoprávní, když proces formulace vůle zakladatele, jímž byla veřejnoprávní korporace (obec hl. m. Praha), a jejího projevu podléhal veřejnoprávnímu režimu zákona o obcích a na něj navazujících právních norem. Lze tak uzavřít, že žalovaný byl založen a vznikl kombinací soukromoprávních a veřejnoprávních úkonů.

b) hledisko osoby zřizovatele – zde není pochyb o tom, že zřizovatelem (zakladatelem) žalovaného byla obec hl. m. Praha jakožto územní samosprávný celek, tedy stát ve shora uvedeném širším slova smyslu.

c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce – obec hl. m. Praha bylo nejen zakladatelem, ale je současně i jediným akcionářem žalovaného. Jako taková jednak přímo představuje orgán žalovaného (vykonává působnost valné hromady žalovaného - § 190

obchodního zákoníku), jednak má z pozice jediného akcionáře rozhodující vliv na vytváření dalších orgánů žalovaného.

d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce – hl. m. Praha může z pozice jediného akcionáře žalovaného vykonávat dohled na činnosti žalovaného, a to jednak jako subjekt vykonávající působnost valné hromady, tj. nejvyššího orgánu žalovaného, jednak prostřednictvím dalších orgánů žalovaného, na jejichž vytváření má rozhodující vliv. Nejedná se přitom o výkon vrchnostenské kontroly, ale o dohled prostřednictvím oprávnění upravených obchodním zákoníkem.

e) veřejný nebo soukromý účel instituce – základním předmětem činnosti žalovaného je provozování veřejné osobní dopravy na území hl. m. Prahy. Zajišťování dopravních potřeb občanů je plněním základní funkce obce jako veřejnoprávní korporace vyjádřené v § 2 odst. 2 zákona o obcích, kterou je péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Účel, pro který byl žalovaný obcí založen a který spočívá v provozování (zajišťování) veřejné osobní dopravy na území hl. m. Prahy, má bezesporu veřejnou povahu. Skutečnost, že žalovaný je po formální stránce obchodní společností, tj. soukromoprávním subjektem – podnikatelem, nemá na veřejné povaze jeho účelu žádný vliv.

Lze shrnout, že žalovaný byl založen hl. m. Prahou jakožto územním samosprávným celkem k plnění veřejného účelu, jeho orgány jsou částečně přímo a částečně prostřednictvím valné hromady vytvářeny obcí, která zároveň z pozice jediného akcionáře zákonem stanovenými prostředky vykonává rozhodující dohled na činnosti žalovaného. Na základě všech těchto skutečností dospěl Městský soud v Praze k závěru, že u žalovaného převažují znaky typické pro veřejnoprávní instituci nad znaky charakteristickými pro instituci soukromoprávní, a žalovaného je proto nutno považovat za veřejnou instituci, tedy za povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 ZSPL.

Dle názoru soudu neobstojí argumentace žalovaného poukazující na Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, podle které „veřejnoprávním subjektem“ není ten, kdo má průmyslovou nebo obchodní povahu, přičemž v důvodu přijetí směrnice pod bodem 10 je uvedeno, že „tyto definice se nevztahují na veřejné podniky.“ Touto směrnicí byla formulována toliko pravidla *pro minimální harmonizaci* na úrovni Společenství. S uvedenou směrnicí není proto v rozporu, byla-li na vnitrostátní úrovni prostřednictvím ZSPL, kterým byla zmíněná směrnice transponována do českého právního řádu, přijata úprava stanovící rozsah subjektů povinných poskytovat informace širěji, než je okruh „veřejnoprávních subjektů“ dle předmětné směrnice (obdobně viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06).

Skutečnost, že výše uvedená směrnice do okruhu „veřejnoprávních subjektů“ nezahrnuje subjekty obchodní povahy (a tím i veřejné podniky), nezakládá důvod, proč by nebylo možné veřejný podnik pod pojem „veřejná instituce“ *pro účely ZSPL* podřadit. Na žalovaného přitom lze vztáhnout všechny definice veřejného podniku vymezené naukou správního práva, jež jsou citovány v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 („podnik, jehož činnost je spojena s veřejným zájmem“, „... má účel prospěti nikoli jen zájmům svého subjektu, nýbrž že ukájí svou činností také potřeby veškerenstva neb alespoň neurčité části subjektů, jimž činnost podniku přichází k dobru“, „každá hospodářská činnost veřejnoprávních subjektů. Je pak veřejným podnikem vše, co provozuje stát, obec a jiné veřejnoprávní korporace a co leží ve sféře hospodářské.“ Žalovaný je tedy veřejným



podnikem, a i z tohoto důvodu je namístě dospět k závěru, že se jedná o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 ZSPI.

Soud tedy na základě výše popsaných úvah dospěl k závěru, že žalovaný je jakožto veřejná instituce subjektem povinným k poskytování informací podle ZSPI. Přestože dopis ze dne 17.10.2007 zn. 400000/143/2007, jímž žalovaný reagoval na žádost žalobce o poskytnutí informace, po formální stránce nesplňuje náležitosti rozhodnutí správního orgánu stanovené správním řádem, soud má ve shodě se žalobcem za to, že tento dopis je po materiální stránce rozhodnutím o odmítnutí žádosti, neboť je z něj patrné, že žalovaný žádosti o poskytnutí informace vyhovět nehodlá. Jestliže pak žalobce s tímto rozhodnutím žalovaného nesouhlasil a napadl je odvoláním, bylo zákonem stanovenou povinností žalovaného s tímto odvoláním naložit způsobem a ve lhůtách zakotvených v § 16 odst. 2 a 3 ZSPI. Žalovaný měl odvolání spolu se spisovým materiálem předložit ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho doručení představenstvu žalovaného, které stojí v jeho čele, když nadřízený orgán žalovaného nelze postupem podle § 178 správního řádu určit (§ 20 odst. 5 ZSPI). Představenstvo žalovaného pak mělo o odvolání žalobce rozhodnout do 15 dnů ode dne předložení (§ 16 odst. 3 ZSPI).

Mezi stranami není sporu o tom, že o odvolání žalobce rozhodnuto nebylo. Za této situace je nutno žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného považovat za oprávněnou. Žalobce v daném případě neměl možnost uplatnit prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu (v daném případě ZSPI a správní řád) stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. O podnětu k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu i stížnosti podle § 16a ZSPI totiž obecně rozhoduje nadřízený orgán povinného subjektu, jehož ale u žalovaného určit nelze. Nečinnost v souzené věci navíc spočívá na straně orgánu, který stojí v čele žalovaného (představenstvo). Soud vzal v daném směru v potaz i to, že žalobce se dalším úkonem (urgence ze dne 14.12.2007) u žalovaného bezvysledně domáhal vydání rozhodnutí o podaném odvolání.

Jelikož Městský soud v Praze shledal žalobu důvodnou, uložil žalovanému rozsudkem povinnost rozhodnout o odvolání žalobce podaném proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17.10.2007 zn. 400000/143/2007 o odmítnutí žádosti žalobce o poskytnutí informace. Přiměřenou lhůtu ke splnění uložené povinnosti pak soud s ohledem na § 16 odst. 3 ZSPI stanovil na 15 dnů od právní moci rozsudku. Zbývá dodat, že soud v řízení o podané žalobě s účastníkem řízení na straně žalované jednal a povinnost rozhodnout o odvolání žalobce uložil žalovanému, protože ten, kdo má o odvolání žalobce fakticky rozhodnout, tj. představenstvo stojící v čele žalovaného, nemá procesní subjektivitu a pro účely soudního řízení splývá se žalovaným.

Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.r.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 1.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem, a to za tři úkony právní služby (převzetí zastoupení, doplnění žaloby, účast při jednání soudu), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb., 2.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 3 písm. f/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1.9.2006). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny třemi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1.9.2006) a částkou 1368,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.r.s.).

Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 9.568,- Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Ondřeje Tošnera (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

**Poučení:**

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s., a to ve lhůtě do dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze, rozhodovat o ní přísluší Nejvyššímu správnímu soudu.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Praze dne 16. prosince 2009

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:  
Pekárková

