



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **RENCAR PRAHA, a.s.**, IČO 005 06 397
sídlem Rohanské nábřeží 678/25, Praha 8
zastoupený advokátem Mgr. Radkem Pokorným
sídlem Klimentská 1216/46, Praha 1 - Nové Město

proti
žalovanému: **Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost**
sídlem Sokolovská 217/42, Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí představenstva žalovaného ze dne 11. 3. 2019, č. j. PP/35/2019,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým představenstvo žalovaného zamítlo odvolání žalobce a potvrdilo rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2019, zn. 2018/263-272/900200, o odmítnutí žádostí o poskytnutí informací podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/ 1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).
2. Z obsahu správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

3. Žalobce podal dne 27. 12. 2018 u žalovaného celkem 10 žádostí o poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Konkrétně žalobce jednotlivě žádal o poskytnutí informací a podkladů k deseti, blíže specifikovaným barterovým obchodům ohledně toho, jaké plnění a v jaké hodnotě se třetí subjekt zavázal poskytnout v souvislosti s plněním dle příslušné barterové smlouvy a zda třetí subjekt předmětné plnění skutečně poskytl a případně v jakém rozsahu. Dále žalobce žádal o poskytnutí smlouvy, kterou se třetí subjekt zavázal poskytnout protiplnění za plnění dle příslušné barterové smlouvy, tj. smlouvy na plnění, jehož cena byla následně započtena proti ceně za plnění dle barterové smlouvy, faktury, kterou byla vyúčtována cena plnění a faktury, která byla vystavena třetímu subjektu na základě barterové smlouvy.
4. Shora označeným rozhodnutím žalovaný žádosti žalobce o poskytnutí informací odmítl „z faktických důvodů“. V odůvodnění uvedl, že žádosti žalobce směřují vždy k poskytnutí stejného typu informací, přičemž od 14. 9. 2018 podal žalobce již 54 obdobných žádostí, z čehož žalovaný dovozuje, že motivací žadatele je jeho zahlcení žádostmi a navyšování jeho administrativní zátěže. Dále upozornil, že žalobce postupuje vůči povinnému subjektu šikanózně, když bezodkladně po marném uplynutí lhůty pro poskytnutí informací podává na postup povinného subjektu stížnosti na neposkytnutí informací. Dále žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, č. j. 2 As 71/2007-56, dle něhož žádost o informace může být odmítnuta též z faktického důvodu. A faktickým důvodem je také zneužití práva na informace k šikaně povinného subjektu. Proto podané žádosti odmítl.
5. K odvolání žalobce představenstvo žalovaného nyní napadeným rozhodnutím potvrdilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
6. V odůvodnění rozhodnutí odvolací orgán nejprve upozornil na množství žádostí podávaných žalobcem s tím, že až do prosince roku 2018 byly informace poskytovány.
7. Dále uvedl, že podané žádosti považuje za šikanózní, neboť žalobce vede se žalovaným několik soudních sporů. Žádosti žalobce tedy nepředstavují veřejnou kontrolu povinného subjektu, ale jedinou snahou žalobce je administrativní zahlcení žalovaného, který má na vyřizování žádostí o informace vyhrazeného pouze jednoho zaměstnance, který však řeší též další agendu. Odvolací orgán rovněž odkázal na rozsudek sp. zn. 2 As 71/2007 a zdůraznil, že informace požadované žalobcem se týkají stále toho samého, tj. informací kolem reklamních kampaní. Upozornil též na zákonnou lhůtu pro vyřízení žádostí. Podávání jednotlivých žádostí v samostatných podáních navíc pouze zbytečně navyšuje administrativní kroky při vyřizování žádostí, když každá žádost musí být samostatně zaevidována a musí být zakládán samostatný spis.
8. Odvolací orgán dále odmítl tvrzení žalobce o připravenosti uhradit náklady spojené s poskytnutím informací jako ryze účelové, neboť poskytnutí informací nemůže být v daném případě zpoplatněno.
9. Žalobce pak administrativní zátěž žalovaného zvyšuje rovněž podáváním stížností na nevyřízení žádostí. Jestliže přitom byly některé stížnosti vyřízeny v rámci autoremedury po lhůtě dle § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, došlo k tomu z důvodu pozdního předání podkladů pro vyřízení žádosti odborem, který má oblast reklamních kampaní v gesci. Žalovaný přitom nemohl využít desetidenní lhůtu dle § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím.

10. Nezveřejnění poskytnutých informací je pak způsobeno administrativním zahlcením žalovaného.

II. Obsah žaloby

11. Žalobce tvrdí, že nezneužívá svého práva na informace, a proto nebylo namístě jeho žádosti o informace odmítnout. Cílem žalobce bylo získat relevantní informace za účelem zmapování podmínek poskytování reklamních ploch třetím osobám ze strany žalovaného tam, kde je partnerem propagovaných akcí, a tím podrobit veřejné kontrole postup žalovaného při využívání reklamních ploch na jeho majetku. Je přitom logické, že takový monitoring – týkající se využívání majetku povinného subjektu pro reklamní účely – provádí pro širokou veřejnost právě žalobce, coby subjekt znalý trhu reklamních služeb. V žádném případě nelze dovozovat, že by cílem podávaných žádostí bylo zneužívat právo na informace k šikaně povinného subjektu; takový závěr je zcela absurdní a žalovaným účelově vyfabulovaný s cílem vyhnout se povinnosti poskytnout požadované informace.
12. Žalobce uvádí, že jeho žádosti obsahově nesměřují vždy k témuž, naopak jeho cílem je zjistit relevantní informace ohledně konkrétních smluvních vztahů.
13. Žalobce poukazuje na fakt, že k jednotlivým dosud podaným žádostem žalobce obdržel vždy věcně (obsahově, v meritu věci) rozdílné odpovědi. Dané informace se vždy týkají odlišných barterových obchodů, tj. směřují k poskytnutí věcně jiných informací, jejichž obsah je závislý na konkrétní barterové smlouvě, k níž žádost o informace směřuje. A požadované informace nesouvisejí s žádným z probíhajících sporů mezi žalobcem a žalovaným (žalobce se nedomáhá ušlého zisku z pronájmu těchto reklamních ploch), takže je zcela nepravdivé, že podáním svých žádostí sleduje své ryze soukromé zájmy. Fakt, že mezi žadatelem a povinným subjektem jsou vedeny soudní spory, nemůže být důvodem pro odmítnutí poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Uváděná konstrukce o údajném zneužívání práva ze strany žalobce je tedy uměle, resp. účelově vytvořená s cílem nezákonně odepřít poskytnutí po právu požadovaných informací (a to aniž by pro takový postup existoval jakýkoli zákonný důvod).
14. Odkaz žalovaného na rozsudek sp. zn. 2 As 71/2007 dle žalobce není relevantní, neboť toto rozhodnutí se týká pouze situace, kdy informaci nelze objektivně (fakticky) poskytnout, neboť povinný subjekt požadovanou informaci nemá.
15. Žalobce považuje za vcelku logické, že s ohledem na různost reklamních kampaní, resp. souvisejících barterových obchodů, k nimž žádosti o informace směřují, ke každé takové kampani je položena samostatná – individuálně označená – žádost o informace. A je dán rovněž důvod pro samostatné podávání žádostí o informace týkajících se reklamních sdělení a následně barterových obchodů, neboť dříve žalobce nemohl být seznámen s právním titulem zveřejnění reklamní kampaně. V opačném případě by hrozilo, že by odpověď na žádost nebyla dostatečná či přehledná. Nadto tento přístup žalobce umožňuje žalovanému efektivně a průběžně (a tedy hladčeji) vyřizovat jednotlivé žádosti o informace, a to v zákonné lhůtě. S ohledem na podobnost jednotlivých žádostí je pak administrativní náročnost přípravy odpovědí minimální. Přesto žalobce zdůrazňuje, že rozdílnost jednotlivých žádostí spočívá v rozdílnosti reklamních kampaní, k nimž žádosti o informace směřují. Žalobci tudíž nelze podsouvat, že by se snažil zahrnout žalovaného nepřiměřeným množstvím žádostí o informace s cílem jej nepřiměřeně administrativně zatížit. V opačném případě by podal velké množství žádostí v jediný den. Žalobce od září 2018 podával každý týden 10 žádostí o informace, přičemž takové množství žádostí o informace nemůže tak

velký subjekt, kterým je žalovaný, nijak významněji administrativně zatížit či snad dokonce paralyzovat. S ohledem na počet zaměstnanců žalovaného (resp. s ohledem na jeho velikost) lze předpokládat, že disponuje (obecně) relativně masivním administrativním aparátem. Tvrzení, že nemá dostatečné personální kapacity na včasné vyřizování žádostí o informace, rozhodně nemůže být důvodem k odmítání podaných žádostí.

16. Žalobce připomíná, že deklaroval, že je v souladu s ustanovením § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím připraven uhradit povinnému subjektu náklady spojené s poskytnutím požadovaných informací. A opět připomíná, že ze samotného množství podaných – věcně odlišných – žádostí o informace nemůže být dovozováno zneužívání práva.
17. Za nepravdivé považuje žalobce tvrzení žalovaného, že nestihl-li povinný subjekt vyřídit jakoukoli žádost v zákonné lhůtě, podal hned první den po uplynutí lhůty pro poskytnutí informací stížnost na neposkytnutí informací dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Teprve, když z postupu povinného subjektu zjistil, že povinný subjekt fakticky poskytuje požadované informace až pod tlakem stížností, přistoupil k podávání stížností bezodkladně po uplynutí zákonné lhůty pro vyřízení žádosti o informace. A navíc legitimní využívání zákonem daných postupů a procesů k ochraně subjektivních práv nemůže být nikomu k tíži.
18. Nepravdivé je rovněž tvrzení žalovaného, že v zákonem stanovené lhůtě nestihl vyřídit pouze několik žádostí; v zákonem stanovené lhůtě nebyla vyřízena ani jedna z žádostí týkající se barterových obchodů. A velmi pravděpodobně je nepravdivé rovněž tvrzení žalovaného v tom směru, že veškeré stížnosti žadatele byly vyřízeny v rámci autoremedury. K tomu žalobce uvádí příklady průběhu některých řízení o jeho žádostech, v nichž informace byly žalobci dle jeho názoru poskytnuty teprve na základě příkazu odvolacího orgánu ve smyslu § 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Jinak by žalovaný postupoval v rozporu s ustanovením § 16a odst. 5 téhož zákona. A k těmto skutečnostem se žalovaný v napadeném rozhodnutí nikterak nevyjádřil. Žalobce uzavírá, že liknavý přístup povinného subjektu k plnění povinností dle zákona v žádném případě nelze připisovat jednání žadatele. Obzvláště za situace, kdy žalovaný mohl postupovat dle § 14 odst. 7 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím a prodloužit si lhůtu pro vyřízení žádostí až o 10 dní.

III. Vyjádření žalovaného

19. Žalovaný ve svém vyjádření předně poukázal na množství soukromoprávních sporů vedených se žalobcem, přičemž výhra v nejdůležitějším soudním sporu by žalobci zajistila do roku 2032 monopol na pronájem reklamy v pražské městské hromadné dopravě.
20. Žalovaný uvádí, že žádosti žalobce představují šikanózní a účelové jednání s cílem v co nejvyšší míře poškodit žalovaného. Motivací žalobce evidentně není veřejná kontrola žalovaného, ale zahlcení žádostmi, neboť podává žádosti obsahově totožné (či velice obdobné) jednotlivě, aby žalovanému způsobil vyšší administrativní zátěž. Nadto pokračoval v podávání dalších žádostí, ačkoli mu již muselo být jasné, že má část požadovaných informací k dispozici. A datum prvních žádostí o poskytnutí informací se shoduje s termínem, do kdy měl žalovaný podle návrhu žalobce z 27. 8. 2018 předat připomínky k základním principům narovnání a budoucí spolupráce v rámci vzájemných sporů. Množstvím žádostí o poskytnutí informací tak měl být vytvořen psychologický nátlak pro další mimosoudní řešení výše uvedených soudních sporů. Podáváním žádostí

tedy žalobce sleduje své ryze soukromé zájmy. A není pravdou, že podával „pouhých“ 10 žádostí týdně, kdy např. 6. 11. 2018 podal 10 žádostí a hned 7. 11. 2018 dalších 8 žádostí.

21. Žalovaný také poukázal na fakt, že dotčenou agendu má na starosti jediná osoba. Tvzení žalobce o připravenosti uhradit náklady spojené s poskytnutím informací podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím je pak ryze účelové, neboť ve věci žalobce nelze aplikovat. A prodlení ve vyřizování žádostí žalobce bylo způsobeno právě množstvím podaných žádostí.

IV. Replika žalobce

22. V replice na vyjádření žalovaného žalobce zopakoval, že požadované informace se vždy týkaly odlišných reklamních kampaní, tj. směřovaly k poskytnutí věcně odlišných informací a nesouvisely s žádným z probíhajících sporů mezi žalobcem a žalovaným. Odmítl, že by jeho snahou bylo zahltit žalovaného podanými žádostmi a nikoli získat požadované informace. Opačný úmysl žalobci přisuzuje žalovaný ryze účelově ve snaze vyhnout se své zákonné povinnosti poskytnout žalobci požadované informace a tím možná i zakrýt nesprávnosti ve svém postupu. Navíc sám žalovaný zprvu nepovažoval podávání žádostí o informace za zneužívání práva, když až do prosince 2018 informace na základě žádostí žalobce bez jakýchkoli námitek týkajících se údajného zneužívání práva poskytoval.
23. Žalobce dále, obdobně jako v žalobě, argumentuje, že podávání jednotlivých – věcně odlišných – žádostí v samostatných podáních je důvodné, logické a má svůj smysl. Zákon přitom množství informací ani podávaných žádostí jednotlivými žadateli nelimituje, naopak s nimi „mlčky“ počítá.
24. Žalobce zcela důvodně předpokládal, že žalovaný disponuje dostatečným administrativním aparátem, přičemž žalovaný nemůže hájit svůj nezákonný postup argumentací, že k plnění zákonných povinností nemá dostatek personálních kapacit.
25. Žalobce je tedy přesvědčen, že v daných případech není dán žádný z důvodů uvedených v zákoně o svobodném přístupu k informacím či jiném právním předpisu, který by zakládal možnost žalovaného předmětným žádostem o informace nevyhovět (resp. odmítnout jejich poskytnutí žalobci). Žalovanému nebyla způsobena jakákoli neodůvodněná újma; za tuto újmu nelze považovat, pokud žalobce požaduje plnění povinností, jež po žalovaném vyžaduje zákon. Jednotlivé kroky činěné žalobcem tedy v žádném případě nemohly naplnit definici „šikany“ či zneužití práva.
26. Žalobce rovněž setrval na argumentaci týkající se hrazení nákladů vyřízení žádosti a na tom, že žalovanému v zásadě nic nebránilo prodloužit lhůtu pro vyřízení žádostí až o 10 dní ve smyslu § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím, nebyl-li schopen žádosti žalobce zpracovat v zákonem stanovené lhůtě. A zopakoval, že legitimní využívání zákonem daných postupů a procesů k ochraně subjektivních práv (podávání stížností) nemůže být nikomu k tíži.

V. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

27. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.

28. Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná.
29. Soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, neboť v případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí by nebylo na místě posuzovat jeho zákonnost.
30. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být však vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů tak nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se například správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Pro dílčí pochybení v odůvodnění není tedy rozhodnutí nepřezkoumatelné, kdy je také třeba vzít v potaz, že správní řízení tvoří jeden celek a orgánu druhého stupně nic nebrání v tom se pouze ztotožnit a odkázat na odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí.
31. Nepřezkoumatelnost ve výše uvedeném smyslu městský soud u napadených rozhodnutí neshledal. Žalovaný v prvoinstančním i odvolacím rozhodnutí odpovídajícím způsobem předestřel své úvahy a vysvětlil, proč odmítl žádosti žalobce o poskytnutí informací. Takto jednoznačně uvedl, že důvodem pro tento postup bylo zneužití práva na informace ze strany žalobce, neboť ten žalovaného v neúměrné míře zatěžuje množstvím podaných žádostí, které se týkají téhož tématu. A taktéž poukázal na vzájemné soukromoprávní spory mezi žalobcem a žalovaným a další okolnosti věci. Vyřčené závěry jsou přitom jednoznačné a nevzbuzují jakékoli pochybnosti nad tím, jakými úvahami byl žalovaný ve svém rozhodování veden. Obecně tedy dle soudu z obou napadených rozhodnutí vyplývá, z jakého důvodu bylo rozhodnuto o odmítnutí žádosti žalobce, přičemž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nemůže být založena tím, že odvolací orgán dopodrobna nevypořádal všechny žalobcem předestřené argumenty. Postoj odvolacího orgánu k těmto námitkám bylo možno dovodit z jeho celistvé argumentace, přičemž derogace napadených rozhodnutí za účelem „dovyprávění“ odůvodnění není na místě, neboť tento postup by ani žalobci nepřinesl požadovaný výsledek, nýbrž by vedl pouze k prodloužení doby meritorního vyřešení věci.
32. Soud tedy shledal, že žalovaný postupoval v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu a napadené rozhodnutí netrpí vnitřní rozporností, nesrozumitelností či nedostatečným odůvodněním, a proto přistoupil k přezkumu jeho zákonnosti.
33. Podle č. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.
34. Podle § 15 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím 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.

35. Podstatou nyní projednávané věci je, zdali žádosti o informace podané žalobcem byly důvodným využitím práva na informace či se jednalo o zneužití tohoto práva.
36. Právo na informace dle čl. 17 Listiny a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a jednotlivcem. Informování veřejnosti se totiž týká fungování veřejné moci jako takové, přičemž pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat. Jde o informování a o svobodné utváření názorů (niterní aspekt jednotlivce, jeho seberealizace a rozvoj) a eventuálně o následné veřejné posuzování, tedy o veřejnou diskusi (vnější aspekt), což může působit jako veřejná kontrola činnosti státu. Pokud jednotlivec v důsledku cenzury nedisponuje relevantními údaji k určité otázce, nemůže si z povahy věci na tuto otázku vlastní názor vytvořit (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 517/10 ze dne 15. 11. 2010 (N 223/59 SbNU 217)). Smyslem tohoto práva tak je umožnění participace občanské společnosti na věcech veřejných. Již v nálezu sp. zn. I. ÚS 367/03 v podobném duchu Ústavní soud podpořil co největší bohatství diskuze o věcech veřejných, jejímž důsledkem je právě mj. požadavek, aby jednotlivec měl k dispozici informace o fungování státní moci k utvoření si svobodného názoru a mohl případně iniciovat či participovat na veřejné diskusi a tím i státní moc kontrolovat. Takto je ostatně základní právo na informace v Listině systematicky umístěno pod oddíl „politická práva“, tedy pod stejný oddíl, v němž je mj. zakotveno právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.
37. Široce pojatý svobodný přístup k informacím ve veřejné sféře je tedy jednou z nejefektivnějších cest k transparentci veřejné moci, k její všestranné, účinné a kontinuální veřejné kontrole a jedním z nástrojů snižujících možnosti jejího zneužívání. Na druhé straně však nelze přehlédnout, že podobně jako jiná politická práva i právo na informace má své limity a může být omezeno. A omezení práva na svobodný přístup k informacím může nastat mj. v případech, kdy by toto právo nebylo jeho nositeli využíváno, nýbrž zneužíváno.
38. Objektivní právo předpokládá, že výkon práva směřuje k uskutečnění cíle sledovaného právní normou. Obecně však platí, že jestliže jednájící sice koná v mezích svého práva, ale prostřednictvím realizace chování jinak právem dovoleného sleduje poškození druhého účastníka právního vztahu, jedná se sice o výkon práva, ale o výkon práva závadný, kdy jednání a jeho výsledek se snad zcela shodují s výsledkem, který mělo právo na zřeteli, ale kdy jednání bylo učiněno nikoliv za účelem dosažení výsledků, k jejichž docílení byla jednájícímu propůjčena ochrana, nýbrž aby bylo dosaženo výsledků jiných, které jsou jinak považovány za nevíтанý vedlejší následek tohoto jednání. Takový výkon práva, i když je se zákonem formálně v souladu, je ve skutečnosti výkonem práva jen zdánlivým; účelem zde není vykonat právo, ale poškodit jiného, neboť jednájící v rozporu s ustálenými dobrými mravy je přímo veden úmyslem způsobit jinému účastníku újmu, zatímco dosažení vlastního smyslu a účelu sledovaného právní normou zůstává pro něho vedlejší a je z hlediska jednájícího bez významu (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 3. 2002, sp. zn. 21 Cdo 624/2001).
39. Zneužitím práva je tak situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti a takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho

důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené. Vzhledem k tomu, že ze zásady *lex specialis derogat legi generali* vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 184–185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 – 48).

40. Jak již bylo vyloženo, cílem práva na svobodný přístup k informacím je možnost veřejnosti získat informace o fungování veřejné moci a spolu s tím možnost, aby veřejnost mohla výkon veřejné moci efektivně kontrolovat. Pakliže žádost o informace ctí tento cíl a účel předmětného základního práva i zákona o svobodném přístupu k informacím, je na místě, aby žadateli byla poskytnuta plná ochrana jeho práv. Jestliže však je z činnosti žadatele či ze samotné žádosti zjevné, že žadatel nesleduje tento principiální účel práva na svobodný přístup k informacím, mohou správní orgány takovou žádost odmítnout a věcně nevypořádat. Takový názor není v obecné rovině v rozporu s čl. 17 Listiny. Jak konstatoval Ústavní soud, šikanózní návrhy či postupy se vyznačují úmyslem účastníka způsobit škodu, a to nejen ostatním účastníkům řízení, a celkově zbytečným zatěžováním soustavy orgánů veřejné moci, aniž by vedly k právem předvídanému cíli, kterým je uplatnění hmotného práva na informace (nálezn Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, I. ÚS 1083/16).
41. Proto také Nejvyšší správní soud připustil, že zneužití práva na informace na straně žadatele o informace může v určitých případech být důvodem k odmítnutí jeho žádosti. V rozsudku ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011 – 66, uvedl, že nevyhovět lze takovým žádostem, které jsou „kverulační, zjevně šikanózní, či dokonce pracovní kapacitu orgánů veřejné moci z různých důvodů cíleně paralyzující“. Aplikace obecného principu zákazu zneužití práva přitom přichází v úvahu jen tehdy, pokud není aplikovatelné některé konkrétní zákonné ustanovení, které problém řeší. To nastává i v případě zákona o svobodném přístupu k informacím, které jako samostatný důvod pro odmítnutí žádosti o informace nezná zneužití práva ze strany žadatele. Proto takový důvod představuje tzv. faktický důvod pro odmítnutí žádosti o informace (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62).
42. Zároveň však platí, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu *ultima ratio*, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 – 5). Zákaz zneužití práva tak musí být chápán jako výjimka z pravidla. Odepřít informaci pro zneužití práva lze jedině tehdy, jsou-li zjištěny a doloženy konkrétní skutkové okolnosti, z nichž vyplývá, že žadatel o informaci fakticky sleduje jiný zájem, než je kontrola hospodaření s veřejnými prostředky. Nelze přitom předem paušálně říci, kdy se o zneužití práva bude jednat a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu. Stanovením přesných pravidel by byl popřen smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv, neboť tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 6 As 68/2014 – 21 či ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 – 48).

43. S ohledem na výše uvedená východiska soud zhodnotil případ žalobce a dospěl k následujícím závěrům.
44. Soud předně zdůrazňuje, že žalobce požadoval informace, na jejichž poskytnutí by měl v obecném smyslu právo. Kontrola hospodaření a činnosti žalovaného je naprosto legitimní, neboť účel, pro který byl žalovaný založen a který spočívá v provozování (zajišťování) veřejné osobní dopravy na území hl. m. Prahy, má veřejnou povahu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 114/2011-121). Je tedy právem jednotlivce, aby mohl kontrolovat, zdali žalovaný vynakládá finanční prostředky v souladu s principy dobré veřejné správy. A formou této kontroly dozajista může být též možnost získat informace o okolnostech reklamních kampaní, respektive v souvislosti s nimi uzavřených barterových smluv. Potud tedy soud uvádí, že žalobce požadoval informace, na jejichž poskytnutí má právo.
45. Podstatou sporu však zůstává, zdali množství žalobcem podaných žádostí bylo legitimní či zda představovalo snahu o nedůvodné zahlcení administrativního aparátu žalovaného.
46. K mnohosti žádostí o informace soud předně souhlasí se žalobcem, že tato mnohost bez dalšího zneužití práva nezaloží (viz shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 As 112/2015 – 54). Přesto obecně platí, že vysoký počet žádostí proti jednomu subjektu může značit zneužití práva. O zneužití práva na informace však půjde jen tehdy, pokud k „množstevnímu“ aspektu žádostí přistoupí i další faktor, jenž bude zcela nepochybně indikovat zneužívání tohoto práva (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 2 As 24/2015 – 52; ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014 – 21; ze dne 12. 4. 2012, č. j. 9 As 111/2011 – 30; či ze dne 28. 3. 2012, č. j. 1 As 59/2012 – 33).
47. Stejný závěr lze dovodit i z odborné literatury, která k uvedenému dodala: *„Může se jednat např. o podávání velkého množství žádostí o poskytnutí různorodých informací, které spolu obsahově nesouvisejí, o snahu „paralyzovat“ množstvím podávaných žádostí vyřizování běžné agendy povinnými subjekty (např. v malých obcích, které nemají uvolněné obecní funkcionáře, může „aktivita“ takového žadatele prakticky zastavit vyřizování jiných běžných agend), neúčelné podávání stížností podle § 16a v situacích, v nichž již žadatel informace získal, byť po lhůtě, opakované nezaplacení zjevně oprávněné úhrady nákladů (např. úhrady za poskytnutí listinných kopií, u nichž není spor o množství ani výši úhrady), bezsmyslné trvání na zaslání informací elektronicky, když byly poskytnuty v listinné formě (nejde-li o případy, kdy je zjevné, že žadatel chce s informacemi dále elektronicky „pracovat“), bezdůvodné trvání na přímém poskytnutí zveřejněných informací [srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 162/2014-63 (3276/2015 Sb. NSS), bod 54 odůvodnění] či tematicky zcela zjevně nesmyslné otázky (z judikatury typu kdo dne XY zametal nádvoří státního zámku MN apod.)“* (Viz Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. C. H. Beck, Praha, 2016, s. 751 – 835).
48. Soud se tedy zaměřil na posouzení toho, zdali v případě žalobce k „množstevnímu“ aspektu žádostí přistoupil i další faktor, jenž zcela nepochybně indikuje zneužívání práva na informace. A dospěl k závěru, že tomu tak je, neboť z postupu žalobce nelze seznat, že by jeho úmyslem byla kontrola veřejné správy, tj. naplnění účelu práva na přístup k informacím. Jakkoli žalobce tento cíl deklaroval jak v průběhu řízení před žalovaným tak v žalobě a replice na vyjádření žalovaného, dle soudu toto jeho tvrzení není možno bez dalšího akceptovat.

49. Jak vyplývá z informací poskytnutých žalovaným (a žalobce je nikterak nerozpорије), žalobce se domáhal ve stovkách případů (a v případě barterových smluv desítkách případů) poskytnutí informací, které se týkaly téhož tématu, tj. podmínek poskytování reklamních ploch třetím osobám ze strany žalovaného tam, kde je žalovaný partnerem propagovaných akcí. Soud uznává, že takto nelze každou žádost o informace považovat za totožnou, neboť žalobce vždy svoji žádosti cílil na odlišnou barterovou smlouvu. Zároveň však nelze popírat, že věcně žádosti o informace směřovaly k téže materii. Tomu také odpovídá skutečnost, že žádosti žalobce byly obsahově totožné, vyjma specifikace barterové smlouvy, jíž se týkala požadovaná informace. A na uvedeném nic nemění, že odpověď žalovaného na tyto žádosti nebyla vždy totožná, neboť se nabízí, že i přes podobnost žádosti mohl povinný subjekt poskytnout odlišné odpovědi. Tento fakt však nic nemění na závěru o stejném charakteru podaných žádostí a jejich značné podobnosti.
50. Soud nemůže popírat, že i požadování takového množství obdobných informací by mohlo mít svůj smysl, a to za situace, kdy by žadatel zjevně cílil na kontrolu hospodaření veřejného subjektu v jeho celkovém souhrnu, neboť je nábíledni, že za tímto účelem by žadatel potřeboval získat maximální množství dat. Žádosti žalobce se však vyznačují určitými zvláštnostmi, které soud vedly k závěru, že žalobce nevyužíval možnosti dané zákonem o svobodném přístupu k informacím k legitimním účelům, nýbrž tyto zneužíval.
51. Soud předně nemohl pominout, že žalobce vede s žalovaným soukromoprávní spory, jejichž podstatou je mj. posouzení platnosti smluv na využívání reklamních ploch v majetku žalovaného. A ačkoli soud nemíní rozporovat tvrzení žalobce, že tyto spory se netýkají náhrady ušlého zisku z pronájmu reklamních ploch, k nimž žádá poskytnutí informací, je dle soudu zjevné, že jím podané žádosti směřují do téže oblasti spjaté s činností žalovaného. Jakkoli přitom vedení soudního sporu žalobce se žalovaným nemůže vést k absolutnímu závěru o nemožnosti žalobce požadovat po žalovaném poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, tak tato skutečnost zároveň může indikovat podezření, zdali žalobce uvedeného práva skutečně nezneužívá. A uvedené platí obzvláště v případě, kdy žalobce systematicky požaduje po žalovaném značné množství informací, neboť v těchto případech může podezření na zneužití práva nabývat na intenzitě. Přesto však platí, že samotný soukromoprávní spor žalobce a žalovaného nediskvalifikuje žalobce v právu na přístup k informacím od žalovaného. Proto se soud zaměřil na další faktory, jež by mohly svědčit závěru o zneužití práva na informace.
52. Žalovaný v tomto smyslu dále poukázal na skutečnost, že žalobce podává množství jednotlivých žádostí vztahujících se vždy k jedné reklamní kampani (barterovému obchodu), aniž by žádal o poskytnutí informací týkajících se téhož tématu v souhrnu. K tomu soud podotýká, že je především na rozhodnutí samotného žadatele, zdali o určité informace požádá komplexně či jednotlivě, byť se týkají téhož tématu. Zároveň však soud souhlasí se žalovaným, že i tato skutečnost může představovat dílčí faktor, jenž může indikovat podezření na zneužití práva na informace ze strany žadatele o informace. Dle soudu se nabízí, že v případě legitimního sledování účelu práva na informace by žadatel požadoval poskytnout předmětné informace maximálně v souhrnu a nežádal by o jejich poskytnutí ve značném časovém horizontu, aniž by tento časový horizont byl jakkoli odůvodněn. Soud je srozuměn s důvody uváděnými žalobcem, proč podával jednotlivé žádosti a proč nejprve žádal o informace o reklamní kampani a až následně o podmínkách barterového obchodu, k tomu však podotýká, že cílem využívání práva na informace nemá

být poskytování maximálního servisu žadateli ze strany veřejnoprávního orgánu. Jestliže je skutečným cílem žadatele kontrola veřejné správy, je nabíledni, že je schopen i souhrnnou informaci zpracovat a získat z ní požadovaná data, a to obzvláště pokud je jeho cílem široká kontrola činnosti povinného subjektu na určitém úseku. V případě podání jednotlivých žádostí naopak žadateli musí být zřejmé, že povinnému subjektu způsobuje významnější administrativní zatížení, neboť ten je povinen každou žádost samostatně zpracovat. A pokud se množství těchto žádostí blíží několika stům, je nabíledni, že povinné osobě vznikne pochybnost nad tím, zdali je žadatel veden legitimními zájmy při podávání žádostí a nejedná se z jeho strany o obstrukční či šikanózní jednání. I tato skutečnost (podání jednotlivých a nikoli souhrnných žádostí) by tedy dle soudu mohla svědčit, byť nikoli samostatně, zneužití práva na informace.

53. Pro závěr o zneužití práva ze strany žalobce je pak konečně stěžejní, že žalobce v průběhu řízení před žalovaným, v žalobě ani v replice neuváděl, že by z poskytnutých informací vytvářel jakýkoli výstup, jehož obsahem by bylo informování veřejnosti o způsobu hospodaření žalovaného ve smyslu podmínek propagace akcí, jejichž partnerem je žalovaný. Jestliže by soud měl akceptovat tvrzení žalobce o jeho legitimním zájmu na poskytnutí předmětných informací, musel by žalobce s ohledem na množství požadovaných informací doložit, že tyto skutečně využívá k účelu práva na informace, tj. kontroly žalovaného, což se však v řízení nestalo. Dle soudu s ohledem na množství požadovaných informací a další okolnosti věci již nelze akceptovat obecné tvrzení žalobce o legitimním účelu sběru informací, pokud není podloženo jakýmkoli dalšími důkazy. Naopak soud musí dát za pravdu žalovanému, že podávání šablonovitých návrhů zjevně svědčilo skutečnosti, že cílem žalobce je zahlcení administrativního aparátu žalovaného a nikoli jeho veřejnoprávní kontrola.
54. Všechny shora uvedené okolnosti tedy soud vedou k závěru, že podávání žádostí o informace ze strany žalobce nepředstavuje legitimní výkon základního práva, nýbrž jeho zneužití. K tomuto závěru soud vedly jednotlivé dílčí faktory, které ve svém souhrnu svědčí tomu, že jakkoliv žalobce postupoval formálně podle zákona, ve skutečnosti bylo hlavním cílem jeho jednání něco zcela jiného než dosažení účelu zákona. Uvedenému závěru svědčí především množství několika stovek podaných obdobných žádostí, izolované podávání jednotlivých žádostí bez reflexe jejich vztahu k totožnému tématu a předchozího dotazování na obdobnou reklamní kampaň a nadto neprokázání jakýchkoli výstupů, jež by svědčily veřejné kontrole žalovaného ze strany žalobce. Proto soud shledal, že pravým účelem výkonu práva na informace ze strany žalobce bylo způsobení újmy žalovanému ve smyslu zahlcení jeho administrativního aparátu, které však nepožívá ochrany. Zákon totiž nechrání jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem, nýbrž jej zneužívá, neboť v opačném případě by mohlo dojít až k diskreditaci práva na informace v očích veřejnosti i orgánů veřejné moci.
55. Soud tedy souhlasí se žalovaným, že bylo na místě další žádosti žalobce odmítnout z faktického důvodu pro zneužití práva, na čemž nic nemůže změnit předchozí poskytování obdobných informací. Právě časový horizont spolu s nekončícím podáváním šablonovitých žádostí ze strany žalobce totiž prokazoval, že cílem žalobce není jakákoli kontrola činnosti žalovaného. Proto právě po uplynutí určité doby mohl žalovaný přistoupit k odmítání později podaných žádostí o informace. Z uvedeného důvodu tedy soud shledal námitky žalobce obsažené v žalobě nedůvodnými a naopak přisvědčil závěrům žalovaného obsažených v napadených rozhodnutích.

56. Přes výše uvedené pak soud musí korigovat některé závěry žalovaného, které však nic nemění na správnosti vyslovených závěrů.
57. Soud předně nepřikládá žádnou váhu tvrzení žalovaného, že na vyřízení agendy poskytování informací má vyhrazeného pouze jednoho zaměstnance. Právo na poskytování informací nemůže být limitováno rozvržením pracovních úkolů na straně povinného subjektu, neboť jeho povinností je zajistit, aby s ohledem na důležitost práva na informace pro správu věcí veřejných disponoval takovým administrativním aparátem, který zvládne veškeré žádosti o informace v zákonné lhůtě vyřídit. Nemůže jít k tíži žadatele, pokud povinný subjekt nevyhradí dostatečný počet zaměstnanců pro vyřizování této agendy.
58. Stejně tak soud nikterak neakceptoval poukazy žalovaného na podávání stížností ze strany žalobce, pokud předmětná žádost nebyla vyřízena v zákonné lhůtě. Je povinností povinného subjektu vyřídit žádost o informace ve lhůtě stanovené zákonem. Pokud tak neučiní, musí být srozuměn s tím, že vůči jeho postupu může žadatel brojit stížností. A podání důvodné stížnosti na nezákonný postup povinného subjektu spočívající v nevyřízení žádosti v zákonné lhůtě nelze jakkoli přičítat k tíži žadatele. Je plným právem žadatele, aby za účelem dosažení svých práv, podal vůči povinnému subjektu stížnost, pokud ten nepostupoval v souladu se zákonem (opačná situace by nastala, pokud by stížnosti byly zjevně nedůvodné, což se však v daném případě nestalo). A toto jednání nemůže jakkoli negativně postihnout výkon jeho práva na informace.
59. Soud pak ponechává stranou argumentaci žalobce a žalovaného týkající se možnosti uložení povinnosti uhradit náklady na vyřízení žádostí žalobce. Předmětem soudního rozhodování jsou pouze žalobou napadená rozhodnutí a řízení, v jejichž průběhu byla vydána. V tomto řízení však žalovaný nikterak nerozhodoval o hrazení nákladů spjatých s poskytováním informací dle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím. Proto lze uvedenou argumentaci považovat za ryze hypotetickou, kterou však soud není povinen vypořádat. A stejné platí též k argumentaci týkající se prodloužení lhůty pro vyřízení žádostí až o 10 dní podle § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím.
60. Soud se rovněž nemůže vyjadřovat k postupu žalovaného v případě vyřízení předchozích žádostí, kdy měl žalovaný dle žalobce postupovat v rozporu s § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. V nyní posuzované věci byly žádosti žalobce o poskytnutí informace odmítnuty, a proto žalovaný vůbec nevyužil možnost autoremedury dle citovaného ustanovení. A jelikož předmětem soudního přezkumu jsou pouze nyní napadená rozhodnutí, nepřísluší soudu se jakkoli vyjadřovat k postupu žalovaného v jiných správních řízeních.

VI. Závěr

61. Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.
62. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha, 4. května 2020

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D.
předseda senátu