



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr.Hany Veberové a soudců Mgr.Marka Bedřicha a JUDr.Jitky Hroudové v právní věci žalobce **Ing.T.M.**, bytem v P. 6, K. 685, proti žalované **České kanceláři pojistitelů**, se sídlem v Praze 4, Na Pankráci 1724/129, zastoupené Mgr.Robertem Klenkou, advokátem se sídlem v Praze 1, Klimentská 1207/10, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21.11.2013, č.j.: 358 A/2013

t a k t o :

I. Žaloba se z a m í t á .

II. Žalované se právo na náhradu nákladů řízení n e p ř i z n á v á .

Odůvodnění

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal původně soudní ochrany proti nečinnosti žalované České kanceláře pojistitelů (dále též ČKP) ve věci svých žádostí ze dne 21.10.2013, č.j. 1/2013 - 6/2013, jimiž se žalobce domáhal poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Žalobce v podané žalobě uvedl, že dne 21.10.2013 podal šest žádostí o informace, které pracovně označil čísly jednacími 1/2013 až 6/2013. Česká kancelář pojistitelů na tyto žádosti o informace odpověděla dopisem ze dne 29.10.2013, č.j.: 358/2013, v němž uvedla, že není povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb. a proto požadované informace poskytnout nemůže. Přesto žalovaná žalobci některé informace poskytla. K žádosti o informaci č. 1/2013 žalovaná uvedla, že neeviduje seznam spisových značek a názvů soudů, které zamítly nároky na úhradu příspěvků do garančního fondu odděleně. V žádosti č. 2/2013 žalobce požadoval vydání neověřené fotokopie odvolání ČKP proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 1.2.2013, č.j. 57C 200/2010-81. Svoji písařskou chybou žalobce rozsudek neoznačil správně, což bylo pro žalovanou ihned záminkou pro argumentaci, že v uvedeném soudním řízení nebyla účastníkem. Na tuto chybu však žalobce ve stížnosti ze

dne 30.10.2013 upozornil a svoji žádost upřesnil. Žalovaná dále uvedla, že i kdyby byla účastníkem soudního řízení, nemohla by informace poskytnout, neboť v řízení byla zastoupena advokátem, odvolání je v takovém případě autorským dílem advokáta a žalované nepřísluší poskytnout ho třetím stranám, které nejsou účastníky soudního sporu. Pokud jde o žádost o informaci č. 3/2013, v ní žalobce požadoval veškerou korespondenci ČKP obsahující stanoviska či právní názory, které ČKP zaslalo Českému konzultačnímu portálu v roce 2013. Žalovaná k této žádosti uvedla, že komunikaci neeviduje odděleně podle zastupující osoby, ale vždy podle případu povinné osoby a poskytnutí požadované korespondence by bylo v rozporu s právem třetích subjektů na ochranu osobnosti. Na žádosti žalobce o informace č. 4/2013, č. 5/2013 a č. 6/2013 žalovaná odpověděla tak, že informace žalobci poskytla.

Žalobce v podané žalobě namítl, že jeho žádosti o informace bylo vyhověno zčásti a žalovaná nevydala rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti o informace, proto na postup žalované podal žalobce dne 30.10.2013 stížnost podle ustanovení § 16a zákona č. 106/1999 Sb. a navrhl, aby žalovaná v rámci autoremedury požadované informace poskytla nebo stížnost postoupila nadřízenému orgánu a ten by pak přikázal žalované požadované informace poskytnout. Na základě této stížnosti obdržel žalobce od žalované odpověď ze dne 30.10.2013, v níž žalovaná kategoricky uvedla, že zákon o svobodném přístupu k informacím na Českou kancelář pojistitelů nedopadá a poukázala na novelizaci zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, provedenou zákonem č. 377/2005 Sb. o finančních konglomerátech, kdy došlo ke změně právního postavení České kanceláře pojistitelů.

Žalobce v podané žalobě dovodil, že za dané situace mu nezbylo, než se obrátit na soud správní žalobou na ochranu proti nečinnosti. Zároveň uvedl, že odpovědi žalovaného ze dne 29.10.2013 i 21.11.2013 lze podle obsahu posoudit i jako negativní rozhodnutí a stížnost žalobce ze dne 30.10.2013 jako odvolání.

Žalobce v podané žalobě namítl procesní pochybení žalované, kdy o jeho stížnosti podle ustanovení § 16a i o odvolání rozhodl v obou případech týž orgán - Mgr.Vladimír Krezar, ředitel úseku právních služeb.

Pokud žalovaná namítala, že není povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., pak žalobce odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31.10.2002, č.j. 33Ca 39/2002-26, v němž bylo jednoznačně deklarováno, že žalovaná je povinným subjektem. Tomu nasvědčuje způsob vzniku či zániku instituce z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu, hledisko osoby zřizovatele a skutečnost, že jde o subjekt, vytvářející jednotlivé orgány, instituce, jakož i existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce. Žalobce rovněž poukázal na veřejný účel předmětné instituce, to vše jsou typické znaky veřejné instituce. V případě České kanceláře pojistitelů tak zcela jednoznačně převažují rysy, které vyznačují veřejnou instituci a na základě provedeného testu, který je předpokládán i judikaturou Ústavního soudu, nejde o podmínky, které by musely být splněny všechny zcela a zároveň, ale postačuje pouhá převaha uvedených charakteristik.

Pokud jde o vlastní věcné vyřízení žádosti o informaci, žalobce poukázal na to, že pokud Česká kancelář pojistitelů v roce 2013 vedla soudní spory, jistě má evidováno, o jaké spory se jednalo a zná jak spisové značky či názvy soudů, u nichž jednání probíhala. To, že si kancelář pojistitelů nevede seznam těchto spisových značek, je irrelevantní. Pokud žalobce žádal fotokopii odvolání ČKP, žádal o dokument, vytvořený žalovanou v tištěné podobě,

jednoznačně existující v příslušném soudním spise a argumentaci, že se jedná o autorské dílo advokáta, je nutno odmítnout. Autorský zákon se na tyto typy písemností nevztahuje. Pokud žalobce žádal o kopie dokumentů, které žalovaná vytvořila, jedná se o písemnosti, které vznikly v rámci působnosti a povinností povinného subjektu. Námitka ochrany osobnosti je irelevantní, neboť žalobce žádal o korespondenci žalovaného s jinou právnickou firmou a nikoli fyzickou osobou. Navíc žalované nic nebránilo osobní údaje v této korespondenci anonymizovat. Pokud povinný subjekt nemá dokumenty, o něž žadatel o informaci žádá, utříděné podle požadavku žadatele, nemůže to být důvodem k odmítnutí žádosti o informace.

Dne 20.1.2014 žalobce doručil Městskému soudu v Praze doplnění žaloby, v níž se zabýval otázkou, jaký typ žaloby či žalobního petitu v rámci řízení věc ve správním soudnictví lze použít, přičemž změnil žalobní návrh tak, že požadoval, aby soud rozhodnutí České kanceláře pojistitelů ze dne 21.11.2013, čj: 358 A/2013 a rozhodnutí České kanceláře pojistitelů ze dne 29.10.2013, čj: 358/2013, zrušil.

Žalovaná Česká kancelář pojistitelů ve svém vyjádření k podané žalobě uvedla, že dopisy, kterými žalovaná reagovala na otázky žalobce, nelze považovat za rozhodnutí vydaná v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, proto žalovaná navrhla, aby soud návrh žalobce jako nepřipustný odmítl. Ve vyjádření ze dne 5.2.2014 žalovaná poukázala na to, že Městský soud v Praze nemá pravomoc a příslušnost ve věci rozhodnut, neboť žalovaná není správním úřadem ve smyslu ustanovení § 4 odst.1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, neboť jí nebylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Žalovaná rovněž není povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. a nemá povinnost poskytovat informace ve smyslu ustanovení § 2 tohoto zákona, neboť závěry rozsudku Městského soudu v Praze, sp.zn. 33Ca 39/2012, byly v mezidobí překonány a ve věci se nemohou uplatnit. Žalovaná nesplňuje znaky veřejné instituce, jak mylně tvrdí žalobce, neboť kromě způsobu vzniku žalované výrazně převažuje soukromý charakter žalované, zejména s ohledem na způsob vzniku jejích orgánů, způsob financování a způsob činnosti. Veřejnoprávní znaky jsou naopak silně potlačeny, žalovaná nemůže být považována ani za veřejnou instituci, ani nerozhoduje o ničích právech a povinnostech, naopak svá práva musí uplatňovat v rovném postavení v občanském soudním řízení a nemůže být považována za povinný subjekt ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.

Žalovaná dále zdůraznila, že i kdyby byla povinnou osobou ve smyslu zákona č. 106/99 Sb., nebylo by možné žalobci informace poskytnout. Požadavky žalobce vůči žalované, jejichž účelem je získání výhody v občanském soudním řízení, neodpovídají povaze článku 17 odst.5 Listiny základních práv a svobod, k jejímuž provedení byl zákon o svobodném přístupu k informacím přijat. Účelem zákona o svobodném přístupu k informacím bylo bezpochyby zajištění informací veřejnosti o činnosti veřejných institucí. Závěr, že by žalovaná jako odborná profesní organizace pojistitelů měla být předmětem realizace tohoto ústavního práva, je zjevně nepřiměřený. Navíc by bylo nutno zohlednit, zda výkonem údajného práva podle článku 17 Listiny, nedochází v daném případě k narušování práva na spravedlivý proces podle článku 36 Listiny, přičemž žalovaná odkázala na zákonnou povinnost mlčenlivosti podle ustanovení § 127 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů. Z tohoto důvodu žalovaná navrhla, aby soud podanou žalobu buď jako nepřipustnou odmítl, příp. jako nedůvodnou zamítl.

Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 10.6.2014 žalobce zdůraznil, že sporné žádosti podal výslovně podle zákona č. 106/1999 Sb. Pokud povinný subjekt došel

k závěru, že informace částečně poskytnout nelze, nemohl se zaštitit porušením povinnosti mlčenlivosti, ale měl informace poskytnout v anonymizované podobě. Je-li argumentováno tím, že se žalobce pokouší postupem podávání žádostí o informace narušit procesní zásadu rovnosti zbraní v občanském soudním řízení, pak žalobce má za to, že při důvodnosti této argumentace by celý zákon o svobodném přístupu k informacím byl zcela zbytečný. Žalobce setrval na závěru, že Ústavním soudem formulovaná kritéria, vážící se k postavení povinného subjektu, byly v případě žalované v převažujícím rozsahu naplněna a z judikatury není patrné, že musí být splněna všechna kritéria zároveň. Žalovanou zřídil stát, státní dohled nad její činností existuje, účel a úkoly žalované nasvědčují existenci veřejného zájmu nad činností žalované, která tak má postavení povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb. Proto žalobce požaduje, aby žalobou napadené „rozhodnutí“ bylo soudem zrušeno, věc vrácena žalované a aby soud žalované uložil povinnost poskytnout žalobci požadované informace .

Zástupce žalované u jednání soudu odkázal na vyjádření žalované k podané žalobě a ke změně žaloby, zdůraznil, že v případě žalobcem požadovaných informací nejde o informace o veřejné moci, ale o činnost žalované ve zcela konkrétním soukromoprávním soudním sporu. ČKP je profesním sdružením, které agreguje pojišťovny, které jsou oprávněny provozovat pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a kromě způsobu jejího založení v její činnosti převažují soukromoprávní znaky, takže nejde o povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb. Neobstojí ani argumentace žalobce zdravotními pojišťovnami, protože v případě žalované nejde o platby veřejnoprávní povahy ze zdravotního pojištění, žalovaná nemá ani určitou rozhodovací povinnost a své nároky vymáhá vlastním jménem prostřednictvím občanského soudního řízení. Žalovaná proto navrhla, aby soud žalobu jako nepřipustnou odmítl, případně ji jako nedůvodnou zamítl.

Průběh dosavadního řízení ve věci žádosti žalobce o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. není mezi účastníky sporným, vyplývá jak z obsahu podané žaloby, tak z popisu rozhodných skutkových okolností, uvedeném ve vyjádření žalované.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadená rozhodnutí a předcházející řízení před správním úřadem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadených rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen s.ř.s.). Věc soud posoudil takto:

Podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace může podat žadatel, kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí. Podle odstavce 4 citovaného ustanovení o stížnosti rozhoduje nadřízený orgán. Podle odstavce 6 citovaného ustanovení nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odst.1 písm.a), b) nebo c) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že:

- a) postup povinného subjektu potvrdí,
- b) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídil, případně předložil žadateli konečnou licenční nabídku, nebo
- c) usnesením věc převezme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti; tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.

V posuzovaném případě, jak vyplývá z podané žaloby, tak rovněž z vyjádření žalované k ní, je mezi účastníky nesporné, že žalobce podal dne 21.10.2013 u žalované jako u povinného subjektu žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb. Na uvedenou žádost reagovala žalovaná dopisem ze dne 29.10.2013. Vzhledem k tomu, že žalobce nesouhlasil s rozsahem poskytnutých informací, podal dne 30.10.2013 stížnost podle ustanovení § 16a odst.1 písm.c) zákona č. 106/1999 Sb. Na tuto stížnost reagovala žalovaná dopisem ze dne 21.11.2013.

Zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje dva druhy opravných prostředků, a to odvolání a stížnost. Odvolání lze podle ustanovení § 16 tohoto zákona podat proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti, tedy proti rozhodnutí podle ustanovení § 15 téhož zákona. Naproti tomu stížnost má za cíl postihnout jiné způsoby ukončení řízení o žádosti či nečinnost správního orgánu. Žadatel o informaci ji může podat podle ustanovení § 16a odst.1 písm.b) zákona o svobodném přístupu k informacím mimo jiné tehdy, jestliže mu po uplynutí lhůty podle ustanovení § 14 odst.5 písm.d) nebo § 14 odst. 7 téhož zákona nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a zároveň nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byl institut stížnosti zaveden, k ní uvádí: „Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen „stížnost“) je nový institut, který vznikl jednak v souvislosti s odstraněním institutu fikce rozhodnutí, tedy k pokrytí případů, kdy povinný subjekt vůbec v zákonné lhůtě na podanou žádost nereagoval či kdy poskytl pouze část informací (popř. informace, jichž se žadatel nedožadoval) a ke zbytku (obsahu) žádosti se nevyjádřil (tedy nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti). Institut stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace však nepokrývá pouze výše naznačené případy nečinnosti, ale je možno stížnost použít i v případech, v nichž byl sice povinný subjekt činný, ale neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí, ale odkázal na jiná ustanovení tohoto zákona, např. žádost odložil nebo postupoval dle § 6.“ (zvýrazněno zdejší soudem; důvodová zpráva dostupná na www.psp.cz.) Stížnost tak lze podat například v případě, kdy správní orgán žádost odloží podle ustanovení § 14 odst.5 písm.c) zákona o svobodném přístupu k informacím z toho důvodu, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2011, č.j. 6Ans 7/2011 – 94).

Z uvedeného vyplývá, že zákon o svobodném přístupu k informacím zakotvuje opravný prostředek proti každému způsobu vyřízení či nevyřízení žádosti. Nejvyšší správní soud tento závěr výslovně formuloval ve svém rozsudku ze dne 25.11.2011, č.j. 7Ans 5/2011 – 104: „Stížnost na vyřizování žádosti je obecným prostředkem nápravy proti jakémukoliv vyřízení či nevyřízení žádosti o poskytnutí informace s výjimkou vydání rozhodnutí, proti němuž lze brojit odvoláním dle ust. § 16 InfZ.“

Náležitosti rozhodnutí jsou stanoveny v ustanovení § 68 (obsahové náležitosti) a v ustanovení § 69 (formální náležitosti) správního řádu. Soud se především zabýval otázkou, zda žalobou napadené rozhodnutí žalované ze dne 21.11.2013, č.j. 358 A/2013 a rozhodnutí České kanceláře pojistitelů ze dne 29.10.2013, č.j.: 358/2013, splňují znaky rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky podle ustanovení § 65 odstavců 1 a 2 s.ř.s. a dospěl k závěru, že tomu tak je. Předmětné rozhodnutí obsahuje výrokovou část i odůvodnění, byť tyto části nejsou nijak formálně odděleny. Žalovaný žalobci oznamuje, že odkládá jeho žádost o poskytnutí informací, týkajících se činnosti žalované a dále sděluje, že důvodem odložení je skutečnost, že se žalobce nepovažuje za povinnou osobu ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 106/1999 Sb. Co se týče formálních náležitostí, předmětný akt není označen jako

„rozhodnutí“, nýbrž je označen jako „*odpověď na stížnost*“. Ostatní zákonem požadované formální náležitosti však splňuje, když obsahuje dostatečně určité označení adresáta, označení toho, kdo rozhodnutí vydal, číslo jednací (značku), datum vyhotovení a jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné osoby. Nepřítomnost označení, že se jedná o rozhodnutí, je nepochybně vadou přezkoumávané Odpovědi, při splnění všech ostatních náležitostí, kladených na správní rozhodnutí, však nedosahuje takové intenzity, aby o tomto aktu vůbec nebylo možno hovořit jako o rozhodnutí a aby nebylo po nikom možné spravedlivě chtít, aby se podle tohoto aktu choval. Jak soud již výše uvedl, tento následek nemá podle konstantní judikatury ani nepřítomnost poučení. V daném případě nemůže být podle názoru soudu vzhledem k obsahu a formálním náležitostem předmětné Odpovědi pochyb o tom, že se o správní rozhodnutí jedná, byť nedostojí všem zákonným požadavkům.

V této souvislosti soud připomíná ustálenou judikaturu správních soudů i Ústavního soudu, podle níž pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Ústavní soud tak již ve svém usnesení ze dne 6.1.1997 ve věci sp. zn. III. ÚS 16/96, dostupném z www.concourt.cz, konstatoval: „Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby.“ Pojem „rozhodnutí“ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt, vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.

Na podporu svého závěru soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.8.2007, č.j. 2Ans 7/2006 – 148, v němž uvedený soud posuzoval obdobnou situaci: Správní orgán (zde Český telekomunikační úřad) se domníval, že není povinen vydat rozhodnutí v určité procesní formě, a namísto něj svůj akt vykonal pouze prostřednictvím dopisu, který byl (dle uvedeného rozsudku) poněkud netradičně členěn, chybělo v něm poučení o opravných prostředcích a otisk úředního razítka, avšak jinak splňoval zákonem stanovené podmínky rozhodnutí. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že uvedené vady nicotnost předmětných správních aktů nezpůsobují: „Vady vyskytnuvší se v napadeném prvoinstančním rozhodnutí nelze tedy považovat za natolik intenzivní, aby mohly založit přímo nicotnost tohoto rozhodnutí. Výše uvedený závěr lze dovodit také z nálezu Ústavního soudu ze dne 23.4.2003, sp. zn. II. ÚS 801/02, v němž se Ústavní soud zabýval povahou obdobných správních aktů, kterými stanovil Český telekomunikační úřad prokazatelnou ztrátu z poskytování univerzální služby. Ústavní soud dospěl k závěru, že oba prvoinstanční napadené správní akty mají povahu rozhodnutí, proti kterým lze podat opravný prostředek. Vyslovil-li Ústavní soud závěr, že předmětná rozhodnutí mají povahu rozhodnutí, proti nimž lze podat řádný opravný prostředek, o kterém je povinen podle ustanovení § 102 odst.2 zákona o telekomunikacích rozhodnout předseda Českého telekomunikačního úřadu, a to bez ohledu na skutečnost, že byla vydána jako formálně nedokonalá rozhodnutí bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku v domnění, že zde není povinnost vydat rozhodnutí v určité procesní formě, nemohou být současně taková rozhodnutí považována za neexistující, tedy za nicotná.“

Na základě výše uvedeného soud přistoupil k posouzení merita věci, tj. otázky, zda na žalovanou Českou kancelář pojistitelů lze vztáhnout zákonné znaky povinného subjektu ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Podle ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona platí, že „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 druhého odstavce tohoto ustanovení jsou povinnými subjekty „dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti“.

V daném případě je předmětem posouzení, zda je ČKP veřejnou institucí ve smyslu ustanovení § 2 odst.1 informačního zákona. Z dálkově dostupných informací veřejného rejstříku vyplývá, že ČKP je právnickou osobou, zřízenou zákonem č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou z provozu vozidla, která je profesní organizací pojistitelů. Spravuje Garanční fond, ze kterého se hradí škody způsobené nepojištěnými vozidly a od 1.1.2014 spravuje i Fond zábrany škod, do kterého odvádí pojišťovny 3% z přijatého pojistného.

Soud došel k závěru, že žaloba není důvodná, resp. že Česká kancelář pojistitelů není povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Podle názoru soudu nejsou v případě žalobkyně splněna kritéria, která byla judikaturou správních soudů a Ústavního soudu v průběhu posledních let formulována a jak se tato judikatura postupně vyvinula. Je tomu tak proto, že nelze podle názoru soudu především souhlasit s argumentací napojení žalované na veřejné prostředky, jak bylo v roce 2002 dovozováno (bez bližšího odůvodnění) v rozsudku Městského soudu sp.zn. 33Ca 39/2002. Lze dospět k závěru, že prioritou činnosti žalované je zastřešovat určitou danou problematiku pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla, když soustřeďuje poznatky z této oblasti tak, aby byly centralizovány a shromažďovány informace o orgánech, způsobu hospodaření a dalších okolnostech této oblasti. Sama skutečnost, že žalovaná byla zřízena státem, který tak učinil formou zákona, neznamená, že jen na základě této skutečnosti je třeba žalovanou považovat bez dalšího za povinný subjekt ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalobce i žalovaná svou argumentaci opřeli o kritéria pro kvalifikaci veřejné instituce vzešlé z judikatury Ústavního soudu, a to nálezu sp. zn. III. ÚS 686/02 a nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06. Ústavní soud zde vyložil pojmové znaky veřejné instituce a dovodil, že pro závěr, zda se jedná o veřejnou instituci či nikoli, je rozhodná míra naplnění těchto znaků - způsob vzniku, veřejný účel, zřizování státem, státní dohled nad institucí a kreace orgánů instituce státem. Nadto ovšem nelze opominout povinnost přihlédnout i k jiným okolnostem a posoudit povahu subjektu materiálně, tj. nikoli jen s ohledem na shora uvedené formální znaky. Judikaturu Ústavního soudu v dílčích otázkách dále prohloubil Nejvyšší správní soud, jehož rozhodování zpřesnilo výklad pojmu veřejná instituce stran otázky, za jakých okolností je třeba za veřejnou instituci považovat také obchodní společnost. V rozsudku ze dne 29.5.2008, sp. zn. 8As 57/2006, Nejvyšší správní soud uznal za veřejnou instituci také akciovou společnost, jejímž zakladatelem a jediným akcionářem byl územní samosprávný celek. V rozsudku ze dne 6.10.2009, sp. zn. 2Ans 4/2009, Nejvyšší správní soud dovodil, že za povinný subjekt je třeba považovat i energetickou společnost ČEZ a. s., jež vznikla z rozhodnutí Fondu národního majetku jakožto zvláštní entity, která není státním orgánem a

dostatečně naplňuje současně i znak veřejného účelu. Pro danou věc není bez významu ani nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 671/02 ze dne 16. 1. 2003, v němž Ústavní soud mezi veřejné instituce s odkazem na splnění jejích definičních znaků pojal i Všeobecnou zdravotní pojišťovnu České republiky.

I v nyní posuzovaném případě bylo proto třeba zkoumat shora pojmenované znaky veřejné instituce.

K otázce osoby zřizovatele a způsobu vzniku zkoumaného subjektu je třeba zopakovat, že v případě ČKP je jím Česká republika.

Míra naplnění znaku státního dohledu nad institucí je v případě ČKP určována mírou, jakou je žalovaná ovládána státem. Ve shora citovaném rozsudku ze dne 6.10.2009, sp. zn. 2Ans 4/2009, dospěl Nejvyšší správní soud také k závěru, že požadavek státního dohledu lze vyložit „i tak, že se nemusí nutně jednat o vrchnostenskou kontrolu, typickou pro oblast veřejného práva, nýbrž i o dohled, který může stát vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu i na základě předpisů soukromého práva“. Městský soud se s tímto závěrem ztotožňuje. V řízení nebylo prokázáno, že Česká republika tuto formu dohledu vykonává prostřednictvím osob, jimiž jsou z jeho vůle obsazovány orgány žalované a proto nelze ve shodě s názorem žalované uzavřít, že znak dohledu státu nad institucí je v případě ČKP splněn.

Jako klíčovou nahlíží soud otázku přítomnosti veřejného účelu instituce. V této souvislosti soud připomíná, že z veřejně dostupných údajů vyplývá, že předmětem činnosti ČKP je činnost podle zákona č. 168/2009 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou z provozu vozidla a činnosti související. K tomu je třeba podotknout, že jde o právní úpravu odlišnou od úpravy, provedené zákonem č. 277/2009 Sb. o pojišťovnictví, podle jehož ustanovení § 1 odst.2 se řídí provozování pojišťovací a zajišťovací činnosti. Podle ustanovení § 2 se pak zákon nevztahuje na provádění nemocenského pojištění, důchodového pojištění, penzijního připojištění se státním příspěvkem, zaměstnaneckého penzijního pojištění, úrazového pojištění zaměstnanců a veřejného zdravotního pojištění. Tímto zákonem se při své činnosti řídí pojišťovny jako osoby soukromého práva, podnikající v oblasti soukromého pojištění. Jak vyplývá z informací, poskytovaných samotnou ČKP, žalovaná neposkytuje soukromé ani veřejné pojištění, náplň její činnosti neznamená, že v daném případě došlo ke zřízení instituce za účelem uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb. Lze proto přisvědčit žalované v závěru, že pojmový znak veřejného účelu instituce není v posuzovaném případě naplněn.

Pro posouzení povahy ČKP jako veřejné instituce je však tento nedostatek podle názoru soudu zásadní a převažuje i ostatní znaky, jinak svědčící spíše veřejným institucím. Za veřejnou instituci nelze považovat profesní organizaci pojistitelů, působících na poli komerčního pojištění závislého na individuální poptávce, kde výši pojistného určují zejména tržní mechanismy. Jejímž účelem není podnikání na trhu se službami komerčního pojišťovnictví. V případě ČKP se o veřejnou instituci nejedná a nelze ji proto považovat ani za povinný subjekt ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona.

Protože soud dopěl k závěru, že se v případě ČKP nejedná o povinný subjekt, je třeba mít za to, že žalované nevznikla ani povinnost rozhodnout o podaných žádostech podle informačního zákona. Nevznikla-li povinnost vydat rozhodnutí ve věci, nelze považovat odpověď žalované ani za rozhodnutí ve smyslu informačního zákona a nemohla tak ani

vzniknout povinnost rozhodnout o podané stížnosti, ať už by příslušným odvolacím orgánem byla žalovaná nebo jiný subjekt či orgán. Z tohoto důvodu soud dospěl k závěru, že v projednávané věci byly splněny podmínky pro zamítnutí žaloby, byť si byl vědom toho, že vzhledem k výše uvedeným okolostem lze zvažovat i odmítnutí žaloby jako nepřipustné s ohledem na to, že nebyly naplněny soudním řádem správním stanovené podmínky pro přezkoumání napadeného úkonu žalované. Soud se však přiklonil k závěru o projednatelnosti podané žaloby s ohledem na to, že se nejednalo o zjevnou nepřipustnost žaloby, když bylo zapotřebí blíže zkoumat vlastní charakter žalované, proto žalobu po projednání jako nedůvodnou zamítl podle ustanovení § 78 odstavec 7 s.ř.s.

Pokud jde o výrok rozsudku o náhradě nákladů soudního řízení, soud s přihlédnutím ke stávající judikatuře vyšel z názoru, že – byť je postavení žalované s ohledem na výše uvedené okolnosti a důvody odlišné od postavení správního úřadu ve smyslu soudního řádu správního – lze mít za to, že i když žalovaná není veřejnou institucí, soud jí nepřiznal právo na náhradu nákladů právního zastoupení advokátem v této věci, neboť ze spisového materiálu správního úřadu je zřejmé, že žalovaná disponuje určitým počtem zaměstnanců s odborným právnickým vzděláním a i když je jejich zaměření s ohledem na charakter činnosti žalované poněkud odlišné, má soud za to, že by žalovaná měla být schopna i bez právní pomoci advokáta obhájit své rozhodnutí v řízení před správním soudem. Z tohoto důvodu postupoval soud podle ustanovení § 60 odst.7 s.ř.s. a ve sporu úspěšné žalované právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšnému žalobci nepřiznal.

P o u č e n í

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 ustanovení § 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 právníké 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.

V Praze dne 10.června 2014

JUDr. Hana V e b e r o v á ,
předsedkyně senátu