



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobce: **Oživení, o.s.**, se sídlem Lublaňská 18, Praha 2, zast. Mgr. Petrou Bielinovou, advokátkou se sídlem Muchova 13/232, Praha 6, proti žalovanému: **Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost**, se sídlem Sokolovská 217/42, Praha 9, v řízení o a) žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a b) žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba s návrhem, aby žalovanému byla uložena povinnost poskytnout žalobci informace požadované v žádosti ze dne 21.11.2011 se odmítá.
- II. Žalovanému se ukládá povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce ze dne 21.11.2011 do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v částce 9.200,- Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Petry Bielinové, advokátky.

Odůvodnění

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, podanou u Městského soudu v Praze dne 10.2.2012, se žalobce domáhal toho, aby soud rozhodl, že žalovaný je povinen poskytnout žalobci informaci dle jeho žádosti ze dne 21. 11. 2011 a alternativně, aby soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o této žádosti.

Žádostí ze dne 21. 11. 2011, odeslanou žalovanému doporučeně dne 30.11.2011 o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen "zákon o svobodném přístupu k informacím"), požadoval poskytnutí následujících informací:

„Kolik žádostí o poskytnutí informace podle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen "InfZ") obdržel Dopravní podnik hl. města Prahy ("DPP") od 1. ledna 2000, tedy ode dne účinnosti InfZ do 21. 11. 2011 včetně?

Kolika žádostem podle bodu 1) bylo vyhověno (byla poskytnuta požadovaná informace)?

V kolika případech podle bodu 1) bylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace, respektive v kolika případech byla fakticky odmítnuto poskytnout požadované informace?

V kolika případech bylo rozhodnutí podle bodu 3) napadeno odvoláním?

Kolikrát byl DPP v období podle bodu 1) žalován v souvislosti se svými rozhodnutími v právních věcech dotýkajících se InfZ. (včetně informace kolikrát byl v řízení úspěšný, kolikrát neúspěšný)?

Kolik finančních prostředků musel Dopravní podnik hl. města Prahy vynaložit na soudní řízení podle bodu 5 (náhrada nákladů protistrany, vlastní právní zastoupení ve věci)?“

Žalobce v zákonné lhůtě 15 dnů podle § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím požadovanou informaci neobdržel a zároveň povinný subjekt v této lhůtě lhůtu pro poskytnutí informace neprodloužil ve smyslu ust. § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím, ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí ve smyslu ust. § 15 tohoto zákona, rozhodl se žalobce podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona, kterou odeslal žalovanému doporučeně dne 27.11.2011 a žádal, aby žalovaný postupoval v souladu s § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Do dne podání žaloby žalovaný nijak na výše uvedená podání nereagoval. Žalobce k uvedenému odkázal na důkazy přiložené k žalobě (žádost o informace ze dne 21. 11. 2011, odeslanou 30.11. 2011 a stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace ze dne 27.12.2011).

Žalobce má za to, že žalovaný je povinným subjektem dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím *in fine*, neboť splňuje všechny podmínky ustálené judikatury stanovené pro tzv. veřejné instituce (Např. nálezy Ústavního soudu I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007). Přesto, že tento judikát se týká primárně státních podniků, lze ho analogicky užít i pro podniky založené územními samosprávnými celky (ostatně textace § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím nedělá rozdíl mezi státem a územními samosprávnými celky pro stanovení množiny povinných subjektů). Na interpretaci založenou Ústavním soudem navíc navázal Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 29.5.2008, č.j. As 57/2006-67 vyšel z širšího pojetí pojmu státu, když státní moc vyložil jako obecnou veřejnou moc, do níž zařadil i moc vykonávanou územně samosprávnými celky, respektive tyto celky samotné. Nejvyšší správní soud přitom vyšel z premisy, že povinnými subjekty podle zákona o svobodném přístupu k informacím 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 (respektive 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 (územním celkům).

Žalovaný byl založen hlavním městem Prahou jakožto územně samosprávným celkem k plnění veřejného účelu - provozování veřejné osobní dopravy na území hlavního města Prahy. Dle výpisu z obchodního rejstříku je jediným akcionářem žalovaného Hlavní město Praha, které prostřednictvím statutárních orgánů vykonává dozor nad činností žalovaného. Na základě výše uvedeného tedy není podle žalobce pochyb o tom, že žalovaný je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ke stejnému názoru v minulosti dospěl i Městský soud v Praze, například v řízení vedeném žalobcem proti žalovanému pod sp.zn. 9 Ca 15/2008.

Žalobce má za to, že žalovanému je z minulých již pravomocných soudních rozhodnutí bezpečně známo, že je povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný přesto zcela účelově neplní své povinnosti plynoucí ze zákona a nijak nereaguje na žádosti o informace, kterými se žalobce či jiné fyzické a právnické osoby na žalovaného v souladu se zákonem obracejí. Svým postupem a opakovaným porušováním zákona žalovaný nutí žalobce a jiné osoby, aby se opakovaně obraceli na soud, a to dokonce v několika vlnách. V první vlně žadatel o informace musí s pomocí soudu donutit žalovaného, aby ve věci začala jednat, a to často i formou nařízení exekuce na pravomocný rozsudek. Následně žalovaný odmítá informace poskytnout bez jakéhokoliv zákonného důvodu, což pro žalobce znamená opakované soudní řízení a opakované náklady na právní zastoupení. V neposlední řadě dochází i opakovanému zahajování nových a nových soudních řízení, jejichž jediným účelem je co nejvíce oddálit faktické poskytnutí informace až do chvíle, kde požadovaná informace nemá pro žalobce prakticky žádný význam. Je totiž nesporné, že cena a význam požadované informace závisí nejen na kvalitě poskytnuté informace, ale rovněž i na časovém období, kdy se žadatel k požadované informaci skutečně dostane. Ve výše uvedeném případě se poskytnutí informace počítá v letech a dosud je žalobce od žalovaného nezískal. Konkrétně ve výše uvedené věci, kdy Městský soud rozsudkem ze dne 16. 12. 2009, sp.zn. 9 Ca 15/2008 rozhodl, že žalovaný je povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím a že je tedy povinen o odvolání žalobce rozhodnout, zůstal žalovaný i nadále nečinný a to až do chvíle, kdy pravomocný rozsudek Městského soudu byl vymáhán exekučně. V současné době se žalobce domáhá u Městského soudu v Praze v řízení vedeném pod sp. zn. 10A 9/2012 vydání samotné požadované informace, o kterou žádal žalovanou již v roce 2007. Stejně tak je žalované z předešlých soudních řízení velmi dobře známo, že jakožto povinný subjekt dle zákona o svobodném přístupu k informacím je zároveň i správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1, písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního a že je povinna o podaných žádostech o informaci v zákonných lhůtách rozhodovat. V neposlední řadě je žalovaná povinna při absenci zákonných důvodů pro odmítnutí informace takové požadované informace žadatelům poskytovat. Přesto zdejší soud může lustrací vlastní agendy zcela jednoduše zjistit, že žalovaný programově porušuje zákon č. 106/1999 Sb., a to tak, že opakovaně tvrdí, že není povinným subjektem, popřípadě žádosti o informace v rozporu se zákonem odmítá poskytnout, popřípadě a to nejčastěji - zůstává absolutně nečinný a vyčkává na případné podání žaloby. Teprve v rámci soudního řízení pak žalovaný naopak vyvíjí vysokou aktivitu s cílem poskytnutí informací co nejvíce odvrátit, řízení účelově prodloužit a v konečném důsledku docílit toho, že požadované informace ztratily pro žadatele na své hodnotě. Žalobce vyčerpал veškeré právní prostředky, které mu právní řád stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Žalobce má za to, že výše popsaným postupem žalovaného je zároveň hrubě zasahováno do práva žalobce na informaci a tento zásah i nadále trvá.

Žalobce má za to, že rozsudek, který by uložil žalovanému opět pouze povinnost o podané žádosti o informace (nějakým způsobem) rozhodnout, není v zájmu žalobce. Je totiž skutečností, že žalobce usiluje nikoli o vydání jakéhosi rozhodnutí ve věci, ale právě a jen o poskytnutí informace samotné. Žalobce se tedy podanou žalobou domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, když taková ochrana může dle přesvědčení žalobce spočívat pouze a jedině v tom, že žalovanému bude uložena povinnost konat, tedy plnit své povinnosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím, a tedy nejen vydávat rozhodnutí o odmítnutí informace, ale zejména požadované informace v zákonném limitu žadatelům poskytovat. Případné rozhodnutí o odmítnutí informace totiž fakticky na postavení žalobce nic nezmění, neboť i nadále nebude mít k dispozici požadované informace. V případě, že žalovaný měl za to, že je zde nějaký zákonný důvod požadované informace žalobci neposkytnout, měl nejen možnost, ale i povinnost v zákonné lhůtě vydat rozhodnutí o

odmítnutí informace, kterému by žalobce mohl čelit žalobou na vydání informace samotné. Této možnosti však žalovaný záměrně nevyužil, avšak tato skutečnost by neměla jít k tíži žalobce, ale pouze a jen žalovanému, který porušuje své povinnosti uložené mu zákonem. Je totiž skutečností, že další rozhodnutí žalovaného, kterým bude odmítnuta žádost o informaci, staví žalobce před nutnost podstoupit druhé či třetí soudní řízení podle soudního řádu správního a to vždy před stejným soudem. Takový výklad zákona by přiznával žalovanému neodůvodněnou výhodu nad žalobcem. Tato výhoda žalovaného plyne pouze a jen z toho, že žalovaný je nečinný a neplní své povinnosti, které mu ukládá zákon o svobodném přístupu k informacím. Žalovanému se z výše uvedeného důvodu „vyplatí“ na podané žádosti o informace nijak nereagovat a nutit žalobce k opakovaným soudním sporům v jedné a téže věci. Takové soudní spory v jedné a téže věci totiž mohou být i tři za sebou: první, když žalovaný nereaguje na žádost o informaci (současný případ žalobce), druhý, když žalovaný nereaguje na odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí informace (případ žalobce vedený Městským soudem pod sp.zn. 9 Ca 15/2008), a konečně třetí když odvolací orgán žalovanému potvrdí rozhodnutí o odmítnutí informace (případ žalobce vedený Městským soudem pod sp.zn. 10A 9/2012). Z výše uvedeného důvodu se žalobce domáhá, aby soud rozhodl o tom, že žalovaný je povinen požadované informace poskytnout, když soud může v rámci jednoho řízení zároveň posoudit, že žalovaná je povinným subjektem, je správním orgánem a zároveň nemá žádný zákonný důvod pro odmítnutí informace, kterou žalobce požaduje poskytnout.

Pouze alternativně se žalobce domáhá rozhodnutí, které žalobce donutí v horizontu několika let obrátit se na zdejší soud s obdobnou, respektive stejnou právní otázkou znovu po té, co se na základě nařízené exekuce domůže rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí informace.

K žalobě zaslal své vyjádření žalovaný a uvedl v něm, že především Dopravní podnik hl.m. Prahy, akciová společnost, není správním orgánem ve smyslu definice uvedené v § 4 odst.1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., proto není možné proti jejímu případnému postupu podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu či žalobu proti nečinnosti správního orgánu. Žalovaný navrhuje aby soud dle § 46 odst.1 písm. c) odmítl tento návrh jako nepřipustný.

Žalovaný dále uvádí, že se neztotožnil s tím, že je veřejnou institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, jak konstatoval ve svém rozhodnutí Městský soud v Praze dne 11.5.2011 pod č.j. 9 Ca 402/2008-88 a jehož rozhodnutí potvrdil svým rozhodnutím Nejvyšší správní soud dne 19. října 2011, pod č.j. 1 As 114/2011-121, a z tohoto důvodu dne 26.1.2012 podal proti tomuto rozhodnutí ústavní stížnost.

Posuzované zákonné ust. § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, od účinnosti zákona č. 39/2001 Sb., tj., od 24.1. 2001 do 22.3.2006, znělo: *Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány a orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.* Jestliže novela č.61/2006 Sb., navazuje, a v části týkající se úpravy povinných subjektů přímo vychází, z předchozí právní úpravy provedené zákonem č. 39/2001 Sb., (v důsledku úpravy provedené zákonem č.61/2006 Sb., došlo pouze k vypuštění slov *hospodařící s veřejnými prostředky* a k ponechání slov *veřejné instituce*), pak má stěžovatel za to, že ani tato pozdější právní úprava nemohla zhojit nedostatky způsobené v průběhu legislativního procesu přijímání zákona č. 39/2001 Sb., Pokud tedy výše uvedený soud neodmítne žalobu postupem dle § 46 odst.1 písm. c) s.r.s z důvodu uvedených pod bodem I. tohoto vyjádření, žalovaný označuje za alternativní procesní řešení podání návrhu dle § 95 odst.2 Ústavy, neboť zákon č. 39/2001 Sb., jehož má být použito je v rozporu s ústavním

pořádkem. Dále žalovaný dále uvádí, že zařazení veřejných institucí do kategorie povinných subjektů zákonem č. 39/2001 Sb. je nad rámec čl. 17 odst.5 Listiny, který informační povinnost omezuje pouze na "státní orgány a orgány územní samosprávy".

Žalovaný dále uvádí, že významným kritériem pro zjišťování, zda na určitý subjekt dopadá povinnost poskytovat informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, má neopomenutelný význam užití výrazu "působnost" v předmětném ustanovení § 2 odst.1 zákona o svobodném přístupu k informacím - povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Pojem působnost má dle zmíněných právních odvětví své místo výlučně v oblasti veřejného práva.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že mezi stranami je nesporné, že žalobce požádal žalovaného o poskytnutí informací na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Dále je mezi stranami nesporné, že žalovaný na žádost ani stížnost na nečinnost nijak nereagoval. Teprve z vyjádření k podané žalobě se však žalobce dozvěděl, z jakého důvodu údajně zůstala jeho žádost o informace zcela bez odpovědi. Žalovaný na svou obranu nyní namítá, že se necítí být správním orgánem, jehož rozhodnutí jakož i jeho nečinnost lze napadat žalobou ve správním soudnictví. Zároveň se pod body II. a III. zabývá jedinou otázkou, a to zpochybňováním svého zařazení mezi veřejné instituce, tedy jednu z kategorií povinných subjektů podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalobce se pod bodem 2. žaloby zabýval postavením žalovaného, přičemž odkázal na judikát zdejšího soudu sp. zn. 9 Ca 15/2008, který potvrdil zařazení žalovaného do množiny veřejných institucí. Tento rozsudek je pravomocný a týkal se předchozího sporu žalobce a žalovaného. Žalovaný v tomto případě nevyužil ani opravného prostředku (kasační stížnosti), ani se nebránil ústavní stížností. Mezi povinné subjekty ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím žalovaného jednoznačně řadí i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, sp. zn. 1 As 114/2011, na který ve vyjádření odkazuje žalovaný. Žalobce považuje za důležité zdůraznit, že po vydání zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, který žalovaný údajně napadl ústavní stížností, žalovaný dokonce žalobci v jiné právní věci některé požadované informace poskytl, aniž by o svém právním postavení coby povinného subjektu jakkoli spekuloval. Stalo se tak například dopisem ze dne 11. listopadu 2011 (viz. příloha č. 7a, b, c). V tomto případě žalovaný poskytl žalobci informace dokonce již na základě "pouhé" žádosti a informace, tedy bez nutnosti podat již tradiční stížnost na nečinnost. Lze tedy uzavřít, že žalovaný sama sebe považuje či nepovažuje za povinný subjekt zcela účelově v podle toho jaké informace jsou na něm požadovány.

Městský soud v Praze se v první řadě zabýval k námitce žalovaného otázkou, zda jsou splněny všechny procesní podmínky k tomu, aby mohl o žalobě věcně jednat a rozhodnout o ní, a dospěl k závěru, že tomu tak, v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, je. Vycházel přitom ze závěrů, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 4 Ans 4/2009-86 a 1 As 114/2011-121, a Ústavní soud v usnesení sp.zn. I ÚS 330/12, ze dne 3.4.2012.

Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpá 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 § 79 odst. 2 s.ř.s. *žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.*

Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím 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 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.*

Podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím *stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace může podat žadatel, kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti.*

Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím 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.

Pro rozhodnutí v dané věci je klíčové zodpovězení otázky, zda žalovaný je veřejnou institucí, a tedy i povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, či nikoliv. Pojem veřejné instituce užitý v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím 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 přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

Přestože výše zmíněná rozhodnutí Ústavního soudu, zejména pak nálezy 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 zákona o svobodném přístupu k informacím 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 v souladu s konstantní judikaturou zdejšího soudu (např. ve věci sp. zn. 9 Ca 15/2008, v rozsudku ze dne 16.12.2009), 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 zákona o svobodném přístupu k informacím.

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 zákona o informacích, 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 nález 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* zákona o svobodném přístupu k informacím 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 ukáží 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 zákona o informacích.

Konečně k výkladu otázky, zda-li žalovaný je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, se vyslovil Ústavní soud ve věci ústavní stížnosti žalovaného ze dne 26.1.2012, na kterou odkazoval ve vyjádření k žalobě. Ústavní soud v tomto rozhodnutí (sp.zn. I. ÚS 330/12, ze dne 3.4.2012) uvedl, že posouzení, zda-li Dopravní podnik hl. města Prahy je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, provedené v rozhodnutí Městského soudu v Praze dne 11.5.2011 pod č.j. 9 Ca 402/2008-88, jehož rozhodnutí potvrdil svým rozhodnutím i Nejvyšší správní soud dne 19. října 2011 pod č.j. 1 As 114/2011-121, „vystihuje účel tohoto ustanovení, kterým je realizace práva na informace a tomu odpovídající povinnost veřejných institucí vztahující se k jejich působnosti“. Ústavní soud potvrdil, že oba soudy toto

ustanovení „interpretovaly i aplikovaly na daný případ zcela správně“ a ústavní stížnost podanou žalovaným jako zjevně neopodstatněnou odmítl.

Soud tedy na základě výše popsanych skutečností dospěl k závěru, že žalovaný je jakožto veřejná instituce subjektem povinným k poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím a byl povinen o žádosti žalobce ze dne 21.11.2011 rozhodnout.

Jelikož Městský soud v Praze shledal žalobu důvodnou, uložil žalovanému ve výroku II. rozsudkem povinnost rozhodnout o žádosti žalobce ze dne 21.11.2011 o poskytnutí informace. Přiměřenou lhůtu ke splnění uložené povinnosti pak soud s ohledem na § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím stanovil na 15 dnů od právní moci rozsudku.

Žalobce se v závěrečném návrhu domáhal prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu uložení povinnosti žalovanému poskytnout informace dle žádosti žalobce ze dne 21.11.2011. Zásah žalobce spatřoval v nezákonném odepření poskytnout žalobci požadované informace.

Podle ust. § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), k podání žaloby proti nezákonnému zásahu má žalobní legitimaci „*Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*“

Z textu výše citovaného ustanovení je zřejmé, že žalobou dle § 82 a násl. s.ř.s., se nelze povinnosti žalovanému poskytnout informace domáhat, neboť poskytnutí informace realizuje správní orgán prostřednictvím vydání rozhodnutí. V případě, že správní orgán neposkytne požadovanou informaci, resp. nevydá rozhodnutí o odmítnutí, lze se vydání takového rozhodnutí domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti tohoto správního orgánu, což žalobce učinil.

Podle ust. § 85 s.ř.s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými prostředky. Z uvedeného vyplývá, že žalobu proti nezákonnému zásahu, kterou se žalobce domáhal vydání rozhodnutí soudu, jímž by byla žalovanému uložena povinnost poskytnout informace, soud musel jako nepřipustnou dle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. odmítnout (výrok I. tohoto rozsudku).

Návrhu žalobce, aby soud uložil žalovanému povinnost poskytnout informace může soud vyhovět až v rámci žaloby proti rozhodnutí, jestliže má ze všech okolností případu za to, že osoba žalovaného je osobou k poskytnutí příslušné požadované informace povinnou (§ 16 odst. 4 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím). Jakkoli soud chápe skutečnosti uvedené v žalobě, kde žalobce poukazuje na obstrukce žalovaného při poskytování informací, konečně tento postup žalovaného je soudu znám i z jeho úřední činnosti, návrhu žalobce na uložení povinnosti žalovanému poskytnout požadované informace nebylo možno za této procesní situace vyhovět. Nicméně postup žalovaného, v žalobě popsany, může být důvodem pro využití ust. § 56 odst. 1 s.ř.s., a soud může v případném řízení o žalobě dle § 65 a násl. s.ř.s., z těchto důvodů věc k přednostnímu vyřízení předřadit.

Ve třetím výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.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

2.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem, a to za tři úkony právní služby (převzetí zastoupení, podání žaloby a podání repliky), 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., v účinném znění). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny třemi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., v účinném znění). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 9.200,- Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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.

V Praze dne 31. května 2012

Mgr. Jana Brothánková, v.r.
předsedkyně senátu