



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Staves.cz, družstvo**, IČ 262 46 449
sídlem Lipová 6, Stránice, Brno
zastoupen JUDr. Ing. Janem Kopřivou, advokátem,
sídlem Zahradnická 6, Brno

proti
žalované: **Hospodářská komora České republiky**
sídlem Na Florenci 15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 7. 2019, č. j. 702/5000/5000/2019,

takto:

- I.** Rozhodnutí Hospodářské komory České republiky ze dne 9. 7. 2019, č. j. 702/5000/5000/2019 a ze dne 2. 5. 2019, č. j. 485/5000/5000/2019, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ing. Jana Kopřivy, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a obsah spisu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované, kterým byl potvrzen předchozí názor žalované vyjádřený ředitelem odboru usnadňování obchodu a služeb žalované v dopise ze dne 2. 5. 2019, č. j. 485/5000/5000/2019 (dále jen „rozhodnutí ze dne 2. 5. 2019“). Tímto rozhodnutím žalovaná odmítla žádost žalobce o poskytnutí informací podanou podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“).
2. Ze spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Žalobce podal dne 8. 4. 2019 u žalované žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb. Konkrétně požadoval veškeré podklady, na základě kterých došlo k rozhodnutí o nezařazení žalobce do projektu zaměstnávání cizinců v Režimu Ukrajina.
4. Rozhodnutím ze dne 2. 5. 2019, které mělo povahu dopisu, žalovaná žalobci sdělila, že informace neposkytne, neboť není povinnou osobou dle zákona č. 106/1999 Sb.
5. Žalovaná v dopise, který je žalobou označen za napadené rozhodnutí, tento svůj názor potvrdila.

II. Argumentace účastníků

6. Žalobce v žalobě namítá, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí ze dne 2. 5. 2019 jsou nezákonnými rozhodnutími. Podle žalobce je žalovaná povinným subjektem, neboť je veřejnou institucí podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.
7. Žalovaná navrhl žalobu zamítnout. Trvá na tom, že se na ní nevztahuje zákon č. 106/1999 Sb. Zejména zdůraznila, že není veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

8. Městský soud na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
9. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 76 odst. 1 soudního řádu správního.
10. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. 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. V dané věci je mezi účastníky sporné, zda žalovaná je „veřejnou institucí“.
11. K pojmu „veřejná instituce“ se v nálezu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, obsáhle vyjádřil Ústavní soud. Ústavní soud předně zopakoval kritéria z nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, podle kterých se určuje, zda jde o veřejnou instituci. Zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou či soukromou musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Těmito znaky jsou (viz bod 58 nálezu IV. ÚS 1146/16):
 - a) způsob vzniku či zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
 - b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoliv; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce),

- c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoliv; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
- d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci), a
- e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

Uplatnění těchto znaků bylo potvrzeno i v následujících nálezech Ústavního soudu (viz např. sp. zn. I. ÚS 1262/17).

12. V nyní posuzované věci lze k osobě žalované ve vztahu k výše zmíněným znakům uvést následující.
13. Žalovaná byla zřízena zákonem č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky (dále jen „zákon o Hospodářské komoře“). Zřizovatelem byl tedy stát. A je to opět jenom stát, který může rozhodnout o zániku žalované.
14. Oproti tomu stát nemá vliv na kreaci orgánů žalované. Volební právo mají dle § 6 odst. 1 zákona o Hospodářské komoře výlučně členové komory. Podle § 5 odst. 1 zákona o Hospodářské komoře přitom členy hospodářské komory mohou být pouze právnické a fyzické osoby, které mají sídlo nebo bydliště na území České republiky a provozují podnikatelskou činnost.
15. Lze také částečně souhlasit s žalovanou, že stát nevykonává nad ní dohled, pokud se tím myslí dohled nad operativní činností orgánů žalované. Zcela bez dohledových pravomocí však stát není. Podle § 20 odst. 1 zákona o Hospodářské komoře představenstvo komory předkládá vládě České republiky do 15 dnů od schválení sněmem statut, jednací, volební a příspěvkový řád komory. Podle odstavce 2 poté vláda rozhodne do 30 dnů od předložení statutu, jednacího, volebního a příspěvkového řádu komory o jejich potvrzení; nepotvrdí je, jsou-li v rozporu s obecně závaznými právními předpisy nebo byly-li přijaty v rozporu s tímto zákonem.
16. Je pravdou, jak argumentuje žalovaná, že dohled nad zákonností interních předpisů subjektů soukromého práva stát také vykonává. Nejde však o kontrolu automatickou a kontrolou není vláda. Podle § 258 občanského zákoníku každý člen spolku nebo ten, kdo na tom má zájem hodný právní ochrany, může navrhnout soudu, aby rozhodl o neplatnosti rozhodnutí orgánu spolku pro jeho rozpor se zákonem nebo se stanovami, pokud se neplatnosti nelze dovolat u orgánů spolku. Tento postup se uplatní i u obchodních korporací dle zákona o obchodních korporacích (viz např. § 191 a § 428 zákona o obchodních korporacích). Ingerence státu je tedy v případě žalované vyšší než u běžných subjektů soukromého práva.
17. Nicméně tato dosud aplikovaná kritéria dle soudu v dané věci neposkytují jednoznačný závěr o tom, zda žalovaná je veřejnou institucí ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. Některé (znaky ad a) a b)) svědčí pro závěr, že jde u žalované o instituci veřejnou, jiné (znaky ad c) a částečně i d)) však o soukromou. Zásadní v dané věci tedy bude kritérium účelu žalované.
18. Podle § 2 zákona o Hospodářské komoře je Hospodářská komora zřízena za účelem podpory podnikatelských aktivit mimo zemědělství, potravinářství a lesnictví, k prosazování a ochraně zájmů a k zajišťování potřeb svých členů. Komora je sdružením podnikatelů (právnických i fyzických osob) přijatých za jejich členy.
19. V § 4 odst. 1 zákona o Hospodářské komoře jsou demonstrativně uvedeny činnosti komory:
 - a) poskytují svým členům poradenské a konzultační služby v otázkách spojených s podnikatelskou činností,
 - b) vydávají vyjádření podle zvláštních předpisů a odborná stanoviska,

c) organizují vzdělávací činnost a spolupracují s orgány státní správy v zajišťování informačního servisu, profesního vzdělávání a forem rekvalifikace a při řešení problémů zaměstnanosti,

d) na základě předchozího souhlasu členů zabezpečují propagaci a šíření informací o jejich podnikatelské činnosti,

e) dbají, aby členové komor vykonávali podnikatelskou činnost odborně a v souladu s obecně závaznými právními předpisy,

f) navazují a rozvíjejí styky s komorami a obdobnými institucemi v zahraničí a uzavírají s nimi dohody, šíří znalosti o ekonomických podmínkách a právních předpisech týkajících se obchodních vztahů se zahraničím a v souvislosti s tím vydávají a rozšiřují informativní a odborné publikace,

g) vystavují osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě; tato osvědčení mají povahu veřejných listin,

h) zřizují a spravují zařízení a instituce na podporu rozvoje podnikání a vzdělanosti,

i) spolupracují s podnikatelskými svazy a sdruženími na základě dohod uzavřených v souladu se statutem komor,

j) zřizují stálé smírčí komise k předcházení obchodním sporům mezi svými členy,

k) vykonávají vlastní hospodářskou činnost na podporu řádného plnění svých úkolů a v souladu se svým posláním,

l) ve své působnosti se podílejí na odborné přípravě k výkonu povolání a podporují školská zařízení zřízená k tomuto účelu,

m) vedou evidenci členů komor.

20. K povaze účelu Hospodářské komory se také již ve své judikatuře vyjádřil Nejvyšší správní soud. Při posuzování, zda Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., mimo jiné uvedl (rozsudek č. j. 6 As 282/2018-46, bod 36):

Obě komory [Hospodářská komora ČR a Agrární komora ČR] byly zřízeny zákonem ..., a to nejen za účelem podpory zájmů svých členů, ale právě i za účelem podpory podnikání jakožto silného veřejného zájmu v tržní ekonomice. Komory jsou formálně vzato sdružením fyzických a právnických osob jako jejich členů, jak ale správně uvedl městský soud, plní řadu veřejných funkcí. ... Nejvyšší správní soud domnívá, že většina z činností spadajících do jejich působnosti uvedená v § 4 odst. 1 zákona č. 301/1992 Sb. má tento širší veřejný přesah, než by odpovídalo toliko zajišťování a ochraně zájmů a potřeb jejich členů, například organizují vzdělávací činnost a spolupracují s orgány státní správy v zajišťování informačního servisu, profesního vzdělávání a forem rekvalifikace a při řešení problémů zaměstnanosti, na základě předchozího souhlasu členů zabezpečují propagaci a šíření informací o jejich podnikatelské činnosti, dbají, aby členové komor vykonávali podnikatelskou činnost odborně a v souladu s obecně závaznými právními předpisy, navazují a rozvíjejí styky s komorami a obdobnými institucemi v zahraničí a uzavírají s nimi dohody, šíří znalosti o ekonomických podmínkách a právních předpisech týkajících se obchodních vztahů se zahraničím a v souvislosti s tím vydávají a rozšiřují informativní a odborné publikace, vystavují osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě; tato osvědčení mají povahu veřejných listin, zřizují a spravují zařízení a instituce na podporu rozvoje podnikání a vzdělanosti).

21. Obdobně v kontextu zadávání veřejných zakázek Nejvyšší správní soud zdůrazňoval zejména veřejný účel žalované (rozsudek č. j. 4 As 132/2018-59, bod 60):

Z § 2 odst. 1 zákona o HK vyplývá, že HK ČR byla zřízena k podpoře podnikatelských aktivit, což lze nepochybně považovat za činnost ve veřejném zájmu, neboť pokud jsou podnikatelé úspěšní, vede to zpravidla k většímu ekonomickému blahobytu celé společnosti. Působnost HK ČR, resp. stěžovatelky jakožto její složky, je dále vymezena demonstrativním výčtem uvedeným v § 4 odst. 1 písm. a) až m) zákona o HK. Z těchto činností lze bez hlubších úvah za činnost ve veřejném zájmu považovat tyto činnosti: organizaci vzdělávací činnosti, propagaci a šíření informací o podnikatelské činnosti, navazování a rozvíjení zahraničních styků, šíření znalostí o ekonomických podmínkách a právních předpisech, vydávání a rozšiřování informativních a odborných publikací, vystavování osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě; zřizování a spravování zařízení a institucí na podporu rozvoje podnikání a vzdělanosti, podílení se na odborné přípravě k výkonu povolání a podporování školských zařízení zřízených k tomuto účelu. To, že je činnost stěžovatelky ve veřejném zájmu, je ostatně zřejmé také z obchodního rejstříku, v němž je předmět činnosti stěžovatelky vymezen takto: podpora podnikatelských aktivit mimo zemědělství, potravinářství a lesnictví, prosazování a ochrana zájmů členů komory a zajišťování jejich potřeb, pořádání odborných kurzů, školení a jiných vzdělávacích akcí včetně lektorské činnosti, činnost podnikatelských, finančních, organizačních a ekonomických poradců. Nejvyšší správní soud proto ... považuje činnost vyvíjenou stěžovatelkou za činnost ve veřejném zájmu.

22. Městský soud s těmito názory souhlasí. Aktivity ve veřejném zájmu u žalované převažují. Za převažující soukromý zájem lze z demonstrativního výčtu v § 4 odst. 1 zákona o Hospodářské komoře považovat pouze poskytování poradenství svým členům a propagaci členů, případně i předcházení obchodním sporům svých členů. Nicméně i tyto činnosti mají bezprostřední návaznost na obecný účel žalované, kterou je podpora podnikatelských aktivit, což je činnost ve veřejném zájmu. U dalších je zřejmý veřejný účel: vydávání vyjádření a odborných stanovisek, řešení problému zaměstnanosti, dohled na dodržování předpisů a odbornost členů, vystavování osvědčení v mezinárodním obchodě, podpora a rozvoj podnikání, podpora školských zařízení. I navazování styků se zahraničím a podpora mezinárodního obchodu je spíše ve veřejném zájmu než pouze v zájmu soukromém členů. Obecně lze říci, že úspěchy českých společností na zahraničních trzích mají pozitivní dopad na zaměstnanost a hrubý národní produkt. Vykonávání vlastní hospodářské činnosti a vedení evidence členů v tomto posuzování není podstatné, neboť jde jen o podpůrné činnosti pro ostatní aktivity.
23. Lze tedy shrnout, že kritéria pro posouzení zda jde o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. nevyznívají u žalované jednoznačně. Nicméně lze dovodit, že zejména s ohledem na převládající veřejný účel žalované, jak bylo již konstatováno Nejvyšším správním soudem, mírně převažují znaky veřejné instituce.
24. Městský soud při konečném rozhodnutí, že žalovaná je veřejnou institucí vzal v potaz i následující skutečnosti.
25. Činnost žalované je v podstatné míře regulována zákonem, a to právě zákonem o Hospodářské komoře. Jak bylo již zmíněno, okruh jejích činností je přímo stanoven zákonem v § 4 odst. 1 zákona o Hospodářské komoře. Jde sice o výčet demonstrativní, ale pokrývá prakticky celou činnost žalované. Zákon také určuje, jaké orgány žalovaná má (§ 7 nn), kde sídlí (§ 2 odst. 5), jaké má vnitřní členění (okresní komory, regionální komory, § 3), a kdo může být jejím členem (§ 5 odst. 1). Nejde tedy o typický subjekt soukromého práva, jehož fungování by se řídilo čistě předpisy soukromého práva a činnost byla plně v dispozici řídicích orgánů subjektu. Ingerence státu tak je u žalované nesrovnatelně vyšší než u běžných soukromoprávních subjektů. U soukromoprávních subjektů je naopak pravidlem, že si svou činnost určují samy. Rozhodují si o svém sídle, vnitřním členění a o podmínkách pro členství. I v případě zřizování orgánů mají soukromoprávní subjekty jako spolky či obchodní korporace určitou míru diskrece. Například i značně regulovaná akciová společnost se může rozhodnout, zda bude mít monistickou nebo dualistickou strukturu řídicích orgánů.

26. Nelze tedy zcela souhlasit se žalovanou, že chod a podoba žalované jsou určovány soukromými osobami. Ano, orgány žalované jsou vytvářeny bez ingerence státu, ale co tyto orgány činí, je v převážné míře určeno státem v zákoně o Hospodářské komoře.
27. Posláním žalované je vytvářet příležitosti pro podnikání, prosazovat a podporovat opatření, která přispívají k rozvoji podnikání v ČR, a tím i k celkové ekonomické stabilitě státu. Žalovaná tedy nesleduje své čistě soukromé zájmy, jako většina soukromoprávních subjektů. Jejím hlavním a konečným cílem je podpora národního hospodářství. Existence žalované, její smysl a aktivity jsou tedy neodmyslitelně spjaty s fungováním ekonomiky, tedy se silným veřejným zájmem.

IV. Závěr

28. Ze všech výše uvedených důvodů městský soud dospěl k závěru, že u žalované převažují znaky veřejné instituce ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Je tedy povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Napadené rozhodnutí je tedy nezákonné.
29. S ohledem na výše uvedené skutečnosti soud výrokem I. rozsudku napadené rozhodnutí žalované podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního zrušil a podle § 78 odst. 4 soudního řádu správního věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V souladu s § 78 odst. 3 soudního řádu správního soud zrušil i rozhodnutí ze dne 2. 5. 2019, které v dané věci představuje prvostupňové rozhodnutí.
30. Právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního). Tento právní názor lze shrnout tak, že žalovaná je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.
31. Pro úplnost soud dodává, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí ze dne 2. 5. 2019, které mají obě formu dopisu, jsou materiálně rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Bylo jimi fakticky odmítnuto poskytnutí informace žalobci a byly tedy závazně určeny jeho práva podle zákona č. 106/1999 Sb. Zároveň zákon č. 106/1999 Sb. v § 15 odst. 1 předvídá, že o žádosti o informace bude vydáno rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace. I rozhodnutí nadřízeného orgánu o odvolání je rozhodnutím (viz § 16 zákona č. 106/1999 Sb.). Žalovaná navíc v těchto případech měla postupovat podle správního řádu, jak stanoví § 20 odst. 4 písm. a), b) zákona č. 106/1999 Sb.

V. Aplikace § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.

43. Městský soud však nevyhověl návrhu žalobce, aby v souladu s § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. nařídil žalované požadované informace poskytnout.
44. Žádost žalobce o poskytnutí informace byla odmítnuta pouze s odkazem na to, že žalovaná není povinnou osobou. Městský soud přezkoumával pouze tuto otázku. V řízení před žalovanou tedy nebylo nijak posuzováno, zda žádost žalobce splňuje substantivní podmínky pro poskytnutí informace. Tato otázka tedy nebyla vůbec otevřena ani v řízení před městským soudem. Proto městský soud nemůže v této fázi řízení rozhodnout o poskytnutí informace, jak požaduje žalobce.

VI. Rozhodnutí o nákladech řízení

45. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobce byl ve věci samé úspěšný, proto mu přísluší právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšné žalované.
46. Náhradu nákladů řízení představuje žalobcem zaplacený soudní poplatek z podané žaloby v částce 3 000 Kč, náhrada nákladů právního zastoupení právním zástupcem, a to za dva úkony

právní služby po 3 100 Kč [příprava a převzetí zastoupení a podání žaloby podle § 11 odst. 1 písm. a), d), § 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v rozhodném znění] a za každý tento úkon mu náleží režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, soud zároveň přiznal náhradu DPH. Celkem tak byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši 11 228 Kč.

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 20. února 2020

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu