

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **ATALIAN CZ s. r. o.**, se sídlem 17. listopadu 1434, Mladá Boleslav, IČO: 25059394, zastoupeného JUDr. Jindřichem Vítkem, advokátem se sídlem Nad Petruskou 1, Praha 2, proti žalovanému **Dopravnímu podniku hl. m. Prahy, akciové společnosti**, se sídlem Sokolovská 217/42, Praha 9, zastoupenému Mgr. Markem Stubley, advokátem se sídlem Radlická 28, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2008, č. j. KGŘ/465/2008, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2011, č. j. 9 Ca 402/2008 - 88,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce 2880 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Jindřicha Vítka, advokáta se sídlem Nad Petruskou 1, Praha 2.

Odůvodnění:

I.

[1] Dne 1. 10. 2008 podala společnost TEST, spol. s r. o. u žalovaného žádost na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „žadatelka o informaci“). Domáhala se poskytnutí informací, zda byla žalovaným jako zadavatelem veřejné zakázky uzavřena s vybraným uchazečem příslušná smlouva na realizaci zakázky oznámené pod ev. č. 60018091 - Úklid stanic metra. Pro případ, že se tak stalo, žádala rovněž poskytnutí kopie předmětné smlouvy. Žalovaný na tuto žádost reagoval přípisem ze dne 6. 10. 2008 (podepsaným jeho generálním ředitelem), v němž uvedl, že není povinným subjektem podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žadatelka o

informaci následně podala stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a cit. zákona, na kterou žalovaný odpověděl v záhlaví specifikovaným přípisem ze dne 14. 11. 2008 (podepsaným předsedou a místopředsedou představenstva žalovaného). Uvedená odpověď obsahovala totožné sdělení jako přípis ze dne 6. 10. 2008, doplněné ještě o poukaz na to, že žalovaný není oprávněn poskytnout předmětnou smlouvu, jelikož smluvní partner ji považuje za obchodní tajemství. Žadatelka o informaci napadla přípis ze dne 14. 11. 2008 žalobou s tím, že se materiálně jedná o rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací a že informace jsou žalovaným odpírány v rozporu se zákonem. Městský soud žalobě vyhověl a výše uvedeným rozsudkem napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný (dále též „stěžovatel“) nyní napadá tento rozsudek městského soudu kasační stížností. V průběhu řízení o žalobě dále městský soud rozhodl, že na straně žalobce bude nadále jednat se společností TFN s. r. o. (v řízení před Nejvyšším správním spisem vystupující již pod názvem ATALIAN CZ s. r. o.), která je univerzálním sukcesorem zaniklé žadatelky o informaci.

[2] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, 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 nad činností žalovaného. Na základě těchto skutečností dospěl městský soud k závěru, že u žalovaného převažují znaky typické pro veřejnoprávní instituci nad znaky charakteristickými pro instituci soukromoprávní. Žalovaného proto považoval za veřejnou instituci, tedy za povinný subjekt ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Z těchto důvodů shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žádost žalovaný nedostatečně posoudil z hlediska možnosti poskytnout požadované informace, ve vztahu k otázce poskytnutí uzavřené smlouvy pak chybělo náležité odůvodnění, proč by mělo být její poskytnutí předmětem obchodního tajemství, případně v jakých údajích. Městský soud v dané souvislosti poukázal na to, že obecně lze poskytnutí informace formou zaslání obchodní smlouvy učinit po vyloučení informací podléhajících případné ochraně podle zákona o svobodném přístupu k informacím (např. anonymizací některých údajů). Avšak v případě, že šlo o veřejnou zakázku, je dle městského soudu otázkou, v jakém rozsahu lze takovou výluku realizovat, neboť § 11 odst. 2 písm. a) cit. zákona zakotvuje výjimku z poskytování informací v režimu daného zákona pouze pro informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků. Žalovaného proto zavázal, aby v novém rozhodnutí bedlivě poměřoval ustanovení § 9 odst. 1 a § 11 odst. 2 písm. a) zákona o poskytování informací s § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku.

II.

[3] Žalovaný v kasační stížnosti namítl nesprávné posouzení právní otázky městským soudem, a to zda žalovaný je povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel nejprve v obecné rovině uvedl, že judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, z níž městský soud při rozhodování dané věci vycházel, dle jeho názoru představuje extenzivní výklad zákona o svobodném přístupu k informacím a „*zdaleka přesahuje původní záměr zákonodárce a dodává mu nový obsah, který*

součástí samotné zákonné úpravy není“. Základním cílem práva na informace je dle stěžovatele občanská kontrola veřejné správy, dohled nad její činností a též veřejná kontrola nad hospodařením s veřejnými prostředky. Právě kontrola nad hospodařením s veřejnými prostředky je však „*záminkou různých subjektů k výkladu práva na informace širším způsobem*“. V této souvislosti poukázal stěžovatel na důvodovou zprávu k novele uvedeného zákona provedené zákonem č. 61/2006 Sb., podle níž „*povinné subjekty jsou návrhem zákona o svobodném přístupu k informacím zavázány především k tomu, aby zveřejňovaly základní a standardní informace o své činnosti automaticky tak, aby byly všeobecně přístupné*“ (podtržení doplněno stěžovatelem).

[4] Takové rozšiřování okruhu povinných subjektů „*nad rámec zákonné úpravy*“ podle stěžovatele přináší nemalé potíže. Zákon totiž směřuje primárně na veřejnoprávní instituce a předpokládá veřejnoprávní způsob vyřizování žádostí, přes lhůty, hierarchické uspořádání subjektu rozhodujícího o žádosti, systém odvolání proti rozhodnutí a další postupy typické zejména pro orgány státní správy a samosprávy. Snaha právnických osob, které jsou takto považovány za povinné subjekty ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím (tj. za veřejné instituce), vyhovět požadavkům zákon pak přináší značné komplikace. Pro akciové společnosti, které mohou alespoň vzdáleně vyhovět zákonu tím, že „v prvním stupni“ rozhoduje generální ředitel a v „druhém stupni“ představenstvo, je naprosto nemožné splnit zákonné požadavky ve stanovených lhůtách, u společností s ručeným omezením, u nichž je v řadě případů společníkem i jednatelem tatáž osoba, je vyřízení žádosti v souladu s dikcí zákona již „*naprosto nemyslitelné*“.

[5] Podle stěžovatele nicméně i v případě, kdy je jako měřítko k podřazení určitého subjektu pod pojem veřejné instituce brána relevantní judikatura Ústavního soudu, nelze dospět k jeho podřazení pod uvedený pojem. Stěžovatel odkázal na doktrinální vymezení veřejného podniku a veřejnoprávní korporace a argumentoval, že není takovým subjektem. Konkrétně zpochybnil zejména naplnění kritéria plnění veřejného účelu. Městský soud dle něj „*neakcentoval dostatečně specifika městské hromadné dopravy na území hlavního města Prahy.*“ Provozovatelem tzv. Pražské integrované dopravy je Magistrát hlavního města Prahy, který tímto způsobem plní veřejný účel. Činí tak prostřednictvím organizace ROPID (Regionální organizátor pražské integrované dopravy) a u tohoto subjektu by zřejmě bylo možné přisvědčit, že se jedná o povinný subjekt ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Vlastní doprava je však provozována celou řadou dopravců, kteří ji poskytují v rámci své podnikatelské činnosti. Jedním z těchto dopravců je i stěžovatel, který tak působí v hospodářské soutěži, v jejímž rámci též dochází k efektivní kontrole hospodaření s případnými veřejnými prostředky. Stěžovatel nicméně v rámci své hospodářské činnosti s veřejnými prostředky nehospodaří, neboť za provozování dopravy je odměňován ve formě tzv. kompenzací dle zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o veřejných službách“). Stěžovatel si je vědom, že podmínka „hospodaření s veřejnými prostředky“ byla již zákonem č. 61/2006 Sb. z definice povinného subjektu obsažené v zákoně o svobodném přístupu k informacím vypuštěna, avšak má za to, že na uvedeném způsobu financování lze ideálně demonstrovat „*obchodní povahu*“ stěžovatele a oddělenost jeho hospodaření od veřejných rozpočtů, jejichž kontrola je především účelem uvedeného zákona. V této souvislosti má za podstatný též fakt, že žalobce působí mimo jiné také

v oblasti poskytování veřejné dopravy na území hlavního města Prahy a je tak přímým konkurentem stěžovatele na relevantním trhu.

[6] Stěžovatel dále namítl, že městský soud se vůbec nezabýval otázkou, jestli je možné poskytnutí požadované informace odmítnout s poukazem na § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Uvedené ustanovení stanoví podmínky, za nichž je možné poskytnutí informace odepřít, a to v situaci, kdy je postup poskytování informace upraven zvláštním zákonem. Vzhledem k tomu, že informace, jež byly žalobcem požadovány, byly předmětem veřejné zakázky a v jejím rámci byly též řádně zveřejněny postupem dle příslušných ustanovení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, tedy zejména v informačním systému o veřejných zakázkách, domnívá se stěžovatel, že jsou dány důvody, aby poskytnutí informace bylo s odkazem na uvedené ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím odepřeno. Není možné postup dle zákona o veřejných zakázkách obcházet využitím jiného zákona, který danou problematiku upravuje obecněji. Městský soud tuto námitku stěžovatele zmínil v rámci rekapitulace jeho procesního stanoviska, nicméně blíže se jí ve svém rozhodnutí nezabýval.

[7] Stěžovatel dále „*s ohledem na charakter povinností uložených stěžovateli rozsudkem*“ městského soudu požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. O této žádosti nicméně Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, protože bezprostředně po předložení spisu městským soudem k rozhodnutí o kasační stížnosti a po vykonání nezbytných procesních úkonů rozhodl ve věci samé.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti polemizoval s námitkami stěžovatele ohledně údajně extenzivního výkladu uvedeného zákona. Jestliže zákon vždy zahrnoval mezi povinné subjekty veřejné instituce a stěžovatel je na základě splnění specifických určovatelů podřaditelný pod tento pojem, pak se nejedná o neomezené rozšiřování základního práva na informace. Žalobce rovněž odkázal na doktrinální závěry týkající se vymezení veřejného podniku a dovodil na jejich základě, že stěžovatel povinným subjektem je. Podle žalobce dále informace, jejichž zveřejnění se dožaduje, nelze posoudit jako nestandardní, jejichž poskytnutí by způsobovalo stěžovateli mimořádnou zátěž. Zveřejnění informace o tom, s kým veřejná instituce uzavřela smlouvu tak velkého rozsahu, a zveřejnění podmínek, za kterých předmětnou zakázku sjednala, patří mezi základní informace o její činnosti. Zajištění přístupu právě k takovým informacím měl zákonodárce v úmyslu při tvorbě zákona o svobodném přístupu k informacím.

III.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Předmětem sporu v dané věci je posouzení právní otázky, zda stěžovatel představuje povinný subjekt podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje poněkud dvojznačně: jednak polemizuje se samotnými východisky argumentace městského soudu, tj. s výkladem pojmu veřejná instituce obsaženým v judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (s tím, že tento výklad je nepřípustně extenzivní), jednak namítá, že tato judikatura na něj nedopadá a že

tedy kritéria veřejné instituce nesplňuje. Nejvyšší správní soud proto nejprve shrne závěry relevantní judikatury k pojmu veřejná instituce ve smyslu § 2 odst. 1 uvedeného zákona, aby následně posoudil, jestli byla aplikace uvedeného ustanovení na místě v případě stěžovatele.

[11] 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 odst. 3 téhož ustanovení se cit. zákon nevztahuje „*na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.*“

[12] Nutno dodat, že původně byla povinným subjektem dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu informací toliko veřejná instituce „*hospodařící s veřejnými prostředky*“, přičemž požadavek hospodaření s veřejnými prostředky byl z uvedeného zákona vypuštěn novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., účinnou od 23. 3. 2006. Některé z níže citovaných judikátů se pak zabývají výkladem pojmu veřejná instituce na podkladě původní zákonné úpravy. To však nic nemění na dnešní použitelnosti v nich vyslovených závěrů, protože algoritmus přezkumu byl takový, že soudy nejprve hodnotily, zda posuzovaný subjekt představuje „veřejnou instituci“, a teprve poté se zabývaly otázkou, jestli jde o subjekt „hospodařící s veřejnými prostředky“.

[13] Klíčovými rozhodnutími, v nichž podal výklad zmiňovaných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím Ústavní soud, jsou nálezy ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, a ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (všechny zde citované nálezy jsou dostupné na http://nalus.usoud.cz). V nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že je třeba „*reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z "převahy" znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.*“ Za relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, Ústavní soud označil:
a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu);
b) hledisko osoby zřizovatele (tedy zda je zřizovatelem instituce stát či nikoli);
c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (tj. zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli);
d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce;
e) veřejný nebo soukromý účel instituce.
V daném případě pak Ústavní soud shledal, že posuzovaný subjekt (státní podnik Letiště Praha) představuje veřejnou instituci.

[14] Ústavní soud vyslovil své závěry v citovaném nálezu na půdorysu případu, v němž se jednalo o posouzení povahy státního podniku. Nejvyšší správní soud však v navazující judikatuře (viz zejména rozsudek ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 - 67) vztáhnul jeho obecnější argumentaci rovněž na instituce, jejichž zřizovateli (a potažmo i subjekty

vytvářejícími orgány institucí a vykonávajícími dohled nad činností institucí) jsou územní samosprávné celky a jejich orgány. Vyšel přitom z okruhu povinných osob, kterými jsou nejen státní orgány, ale právě i územní samosprávné celky a jejich orgány. Představují-li další kategorii povinných osob veřejné instituce, jedná se o skupinu subjektů odvozujících své postavení do značné míry právě od dvou prvně jmenovaných kategorií (resp. od státu v širším slova smyslu). Neexistuje přitom důvod, aby toto odvozené postavení bylo shledáno ve vztahu k jedné z těchto kategorií, nikoliv však již k druhé. Opačný, restriktivní výklad by totiž mohl vést „*k 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*“. Lze ještě dodat, že Nejvyšší správní soud v citované věci dovodil, že společnost FC Hradec Králové, a. s., jejímž zakladatelem a jediným akcionářem je statutární město Hradec Králové, představuje veřejnou instituci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

[15] A konečně z nedávné doby lze poukázat také na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 Ans 4/2009 - 93, a ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 - 175, v nichž zdejší soud za povinný subjekt podle cit. zákona označil společnost ČEZ, a. s. A to i navzdory jejím námitkám, podle nichž je dosavadní výklad pojmu veřejná instituce příliš rozšiřující, že by měl být zúžen na osoby vykonávající veřejnou správu, případně že by měl být podán návrh Ústavnímu soudu na vypuštění těchto „problematických slov“ z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud se v uvedených rozsudcích vypořádal s obsáhlou argumentací společnosti ČEZ, a. s., která (do jisté míry obdobně jako nynější stěžovatel) dovozovala, že účelem její existence není uspokojovat veřejné potřeby, ale dosáhnout zisku a uspět v podnikatelské činnosti na trhu, na němž je vystavena konkurenci. Dále že uložení povinností, kterou ostatní soukromé obchodní společnosti nemají, představuje porušení zásady rovnosti, zákazu diskriminace a zásah do práva na ochranu vlastnictví, protože nepříznivě ovlivňuje její hospodářské výsledky. A také že není uzpůsobena k postupu dle procedur vyžadovaných citovaným zákonem (tj. k vydávání správních rozhodnutí atd.).

[16] K uvedené argumentaci Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 Ans 7/2010 - 175 uvedl, že nelze reálnou aktuální skutečností ve vnitřní struktuře posuzovaného subjektu limitovat dosah normativního příkazu a nelze namítat, že tento subjekt nemůže rozhodovat ve dvou instancích o poskytování informací jen proto, že na to není připraven. Jestliže je jeho propojení se státem (či územním samosprávným celkem) dostatečně intenzivní, pak mu mohou být uloženy i povinnosti, které jsou jinak typicky ukládány toliko státu. Tyto povinnosti totiž mohou být uloženy i dalším subjektům, na něž stát přenesl část svých pravomocí (typicky subjektům místní a zájmové samosprávy či dalším subjektům, jimž zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy) nebo s nimiž je stát těsně majetkově spojen způsobem rozebraným v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06. S pravomocemi, právy a privilegii přenesenými na tyto subjekty jsou spojeny i některé povinnosti. Povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je mnohdy jednou z nich. Nelze ji pak omezit pouze proto, že si této povinnosti nebyl daný subjekt dosud vědom a není na ni momentálně fakticky a organizačně připraven.

[17] Dle Nejvyššího správního soudu tato úvaha „*plně odpovídá tomu, že spolu s rozsáhlejšími právy a možnostmi je spojena i větší míra odpovědnosti a povinností, a to i v případě subjektů soukromého práva. Tato míra odpovědnosti je tím vyšší, čím těsnější je propojení takových subjektů se státem, ale také tím vyšší, čím více jsou schopny zasahovat do práv jiných osob, a to zejména do práv základních. V českém právním řádu sice není uznávána možnost přímého horizontálního působení základních práv a svobod, jinak řečeno, subjekty povinnými respektovat tato práva a svobody jsou stále primárně orgány veřejné moci. Na druhou stranu se i v českém právním řádu setkáváme s celou řadou příkladů jejich nepřímého horizontálního působení, tedy toho, že například zákonodárce zohlední, že v některém horizontálním vztahu mezi dvěma subjekty soukromého práva je nepoměr mezi těmito subjekty tak silný, že je potřeba slabší z nich uchránit a silnějším naopak uložit povinnosti limitující volnost užívání jejich kapacit (...) A právě takovou povahu má v tomto směru i zákon o svobodném přístupu k informacím, tak jak byl vyložen v rozsudcích vymezujících, kdo je povinným subjektem.*“

[18] Lze tak shrnout, že z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá souhrn kritérií, které je třeba posuzovat při rozhodování o tom, zda určitý subjekt představuje veřejnou instituci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím (způsob vzniku, hledisko osoby zřizovatele, subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány posuzované instituce, existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce, veřejný nebo soukromý účel instituce). U daného subjektu přitom nemusí být naplněn veřejnoprávní aspekt ve všech těchto znacích, postačí převaha znaků typických pro veřejnou instituci.

[19] Nejvyšší správní soud zároveň dodává, že nevidí žádného důvodu, proč by se měl od této judikatury jakkoliv odchylovat. Nesdílí názor stěžovatele, že by překračovala záměr zákonodárce a rámec zákonné úpravy. Zákonodárce při přijímání zákona o svobodném přístupu k informacím vyšel z principu otevřenosti veřejné správy (v protikladu k principu důvěrnosti) a jak okruh povinných subjektů, tak rozsah informací, které mají příslušné subjekty povinnost poskytovat, koncipoval velice široce.

[20] Při nedávné (výše zmiňované) novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím pak zákonodárce dokonce ještě rozšířil okruh povinných osob vymezených v jeho § 2 odst. 1. Lze sice připustit, že některým subjektům, které mají formu soukromoprávní společnosti, může v praxi dodržování postupů předepsaných uvedeným zákonem činit jisté potíže, to však není důvodem k tomu, aby na poskytování informací zcela rezignovaly. Spíše je nutno apelovat na zákonodárce, aby procedury obsažené v cit. zákoně přizpůsobil tomu, že podle nich musejí postupovat i zmiňované subjekty.

[21] Nyní tak je možné přistoupit k přezkumu samotné aplikace popsaných kritérií na stěžovatele. Co se týče prvního kritéria, stěžovatel jakožto akciová společnost byl založen na základě soukromoprávních úkonů upravených obchodním zákoníkem. Podle městského soudu však v procesu jeho založení byly přítomny i veřejnoprávní úkony, neboť proces formulace vůle zakladatele podléhal režimu tehdy platného zákona o obcích (z. č. 367/1990 Sb.) a na něj navazujících právních norem. Stěžovatel byl tedy založen kombinací soukromoprávních a veřejnoprávních úkonů. O převaze veřejnoprávních prvků neměl městský soud pochybnost u dalších tří kritérií - zřizovatelem (zakladatelem)

stěžovatele byla obec hl. m. Praha, tedy územní samosprávný celek, ta je současně i jediným akcionářem stěžovatele a jako taková jednak přímo představuje orgán stěžovatele (vykonává působnost valné hromady), jednak má rozhodující vliv na vytváření dalších orgánů, a konečně také může vykonávat dohled nad činností stěžovatele. Nejedná se sice o výkon vrchnostenské kontroly, ale o dohled prostřednictvím oprávnění upravených obchodním zákoníkem, nicméně i takovou formu dohledu lze pro nynější účely podřadit pod dohled ze strany veřejnoprávní korporace. Nejvyšší správní soud se s uvedeným hodnocením ztotožňuje, ostatně ani sám stěžovatel proti němu nic nenamítá.

[22] Stěžovatel rozporuje toliko závěr městského soudu, podle nějž účel, pro který byl založen a který spočívá v provozování (zajišťování) veřejné osobní dopravy na území hl. m. Prahy, má veřejnou povahu. Stěžovatel se svými námitkami naopak snaží navodit dojem, že jeho činnost má ryze „obchodní“ povahu. Uvedené argumentaci stěžovatele ovšem nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit.

[23] Městský soud k dané otázce uvedl, že základním předmětem činnosti stěžovatele je provozování veřejné osobní dopravy na území hl. m. Prahy. Zajišťování dopravních potřeb občanů lze přitom, dle městského soudu, považovat za činnost směřující k naplnění základní funkce obce jako veřejnoprávní korporace vyjádřené v § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle nějž obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Nejvyšší správní soud s tím hodnocením souhlasí a dodává k němu následující. Zdejší soud sice připouští, že formálně je odborné zajištění Pražské integrované dopravy úkolem příspěvkové organizace hlavního města Prahy nazvané ROPID, která teprve vybírá dopravce, jež provozují dopravu na jednotlivých linkách na pražském území. Veřejná doprava je však v České republice obecně nahlížena, vzhledem k jejímu charakteru, potřebě a významu, jako určitý veřejný statek, u nějž je jistá míra ingerence státu (či územních samosprávných celků) běžná. To ostatně konstatoval také Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 ve vztahu ke státnímu podniku Letiště Praha. A jak napovídá pohled na realitu fungování Pražské integrované dopravy, nejinak je tomu i na území hlavního města Prahy. Nelze totiž přehlédnout, že fakticky je zde zcela dominantním provozovatelem veřejné osobní dopravy stěžovatel, který provozuje všechny linky metra a tramvaje a naprostou většinu autobusových linek. Za této situace je dosti nadnesené hovořit o tom, že je stěžovatel vystaven volné „tržní“ soutěži, v níž by jej mohla znevýhodňovat povinnost poskytovat informace na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Případně že samotná existence této „soutěže“ zaručuje efektivní kontrolu nakládání s veřejnými prostředky, které do daného dopravního systému plynou ze strany hlavního města Prahy prostřednictvím organizace ROPID.

[24] Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 mimo jiné uvedl, že při posuzování kritéria veřejného účelu je podstatné, zda je veřejný účel danou institucí naplňován materiálně. Nejvyšší správní soud pak má za to, že materiálně stěžovatel svou činností, která spočívá v provozování téměř všech linek veřejné osobní dopravy na území hlavního města Prahy, naplňuje spíše veřejný než soukromý účel, byť formou jde o soukromoprávní subjekt.

[25] K poukazu stěžovatele na to, že za provozování dopravy je odměňován ve formě tzv. kompenzací dle zákona o veřejných službách, Nejvyšší správní soud uvádí, že

předmětem přezkumu je nyní žádost o informaci z roku 2008, kdy ještě daný zákon neexistoval. Nicméně *obiter dictum* lze dodat, že ani za současné právní úpravy se na věci z posuzovaného hlediska příliš nezměnilo. Jinak řečeno, skutečnost, že nyní probíhá odměňování stěžovatele podle uvedeného zákona, sama o sobě neznamená, že nemůže být veřejnou institucí.

[26] Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s městským soudem konstatuje, že v případě stěžovatele nepochybně převažují znaky typické pro veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[27] Stěžovatel dále namítl, že městský soud se vůbec nezabýval otázkou, jestli je možné poskytnutí požadované informace odmítnout s poukazem na § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel má za to, že se cit. zákon nevztahuje na poskytování nyní požadovaných informací, protože jejich poskytování upravuje zvláštní zákon, kterým má být zákon o veřejných zakázkách. K tomu lze uvést, že městský soud se s daným názorem, uplatněným stěžovatelem ve vyjádření k žalobě, opravdu v odůvodnění svého rozsudku nevypořádal. Nejvyšší správní soud to však nepovažuje za vadu, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí. Dispozice daného ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím totiž na nyní posuzovaný případ zjevně nedopadá. Zvláštním zákonem ve smyslu uvedeného ustanovení může být pouze zákon, který obsahuje komplexní úpravu podmínek a provedení práva na informace, tj. úpravu, která dostatečným způsobem provádí ústavně zaručené právo na informace a stanoví mj. prostředky právní obrany žadatelům o informace (srov. také Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2010. Praha: Linde, str. 46). Zákon o veřejných zakázkách takovou komplexní úpravu neobsahuje (na rozdíl od např. zákona č. 123/1998, o poskytování informací o životním prostředí).

IV.

[28] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a tak má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Náklady řízení na straně žalobce spočívají v jednom úkonu právní služby (podání vyjádření ke kasační stížnosti), tedy ve výši 1 x 2100 Kč a 1 x 300 Kč, celkem 2400 Kč [dle § 9 odst. 3 písm. f) a dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Protože advokát zastupující žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 480 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalovaný je tedy povinen uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce 2880 Kč do 30 dnů od právní moci

tohoto rozsudku k rukám JUDr. Jindřicha Vítka, advokáta se sídlem Nad Petruskou 1, Praha 2.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. října 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu