



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka

a soudkyní JUDr. Hany Pinkové a JUDr. Marcely Bouskové v právní věci žalobce:

proti žalovanému: Ministerstvo financí, Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 1. 8. 2007, č.j. 10/61147/2007/2130 IK - 322,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 1. 8. 2007, č.j. 10/61147/2007/2130 IK - 322, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9200,- Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Ondřeje Kováče, advokáta.

**Odůvodnění**

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2007, kterým bylo vyřízeno jeho odvolání proti opatření České konsolidační agentury (dále jen "ČKA"), jež nepostupovala jako povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve věci žalobcovy žádosti o poskytnutí kopie

smluvní dokumentace ohledně prodeje podílu ČKA ve společnosti AERO Vodochody, a.s. a pohledávek za touto společností. Žalovaný uvedl, že není věcně příslušný k tomu, aby vůči ČKA uplatnil opatření proti nečinnosti podle ust. § 80 správního řádu, neboť není ve vztahu k ČKA nadřízeným správním orgánem. V zákoně č. 239/2001 Sb., o ČKA, není žádné ustanovení, podle něhož by bylo možno žalovaného určit jako nadřízený správní orgán, když kontrolu nad ČKA vykonává nikoliv ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, ale podle zákona o státní kontrole.

Proti tomuto rozhodnutí směřovala žaloba, v níž žalobce uvedl, že dne 27. 2. 2007 zaslal České konsolidační agentuře žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, kterou se domáhal poskytnutí smlouvy o prodeji majetkové účasti státu ve výši 99,97 % základního kapitálu společnosti Aero Vodochody, a.s. a pohledávky ve výši 5,5 miliardy Kč a 215 milionů USD. ČKA na tuto žádost reagovala dopisem ze dne 8. 3. 2007, v němž vyjádřila názor, že není povinným subjektem podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a dále že předmětné informace jsou obchodním tajemstvím. Žalobce podal dne 19. 3. 2007 stížnost na postup při vyřizování své žádosti, na kterou reagovala ČKA dopisem ze dne 27. 3. 2007, nepředala tedy stížnost nadřízenému orgánu a setrvala na svých stanoviscích. Proto žalobce podal dne 9. 7. 2007 Ministerstvu financí stížnost na postup při vyřizování své žádosti o informace a domáhal se postupu ministerstva podle ust. § 80 odst. 4 písmo a) nebo b) správního řádu. Na tuto stížnost vydalo Ministerstvo financí rozhodnutí ředitele odboru č.j. 10/61147/2007/2130 IK-322 ze dne 1.8.2007, jímž bylo žalobci sděleno, že toto ministerstvo není věcně příslušné k tomu, aby vůči ČKA uplatnilo opatření proti nečinnosti podle správního řádu. Žalobce v žalobě namítl, že ČKA je povinným subjektem podle § 2 odst. zákona o svobodném přístupu k informacím, dále že na dotazované informace se nevztahuje obchodní tajemství a dále že Ministerstvo financí je v postavení nadřízeného orgánu vůči ČKA a že jeho dopis ze dne 1. 8. 2007 je správním rozhodnutím, byť nemá náležitosti podle ust. § 68 správního řádu.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl žalobní námitky, vycházející z toho, Ministerstvo financí není ve vztahu k ČKA nadřízeným orgánem podle § 178 správního řádu, že vztah mezi Ministerstvem financí a ČKA je specifický a že na činnost ČKA se vztahuje obchodní tajemství.

Při jednání dne 5. října 2010 setrvali účastníci na svých skutkových a právních závěrech. Zástupce žalobce navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a aby přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení. Zástupkyně žalovaného navrhla, aby soud žalobu odmítl.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních námitek, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Soud se především zabýval otázkou, zda úkony, které vůči žalobci učinily Česká konsolidační agentura a Ministerstvo financí a které jsou předmětem žaloby, jsou svou povahou rozhodnutími ve veřejné správě nebo nikoliv. Jen pokud by se o taková rozhodnutí jednalo, bylo by na místě se žalobou zabývat věcně. Soud zde vyšel z principu, že podání a úkony všech subjektů je nutno hodnotit nikoliv podle toho, jak jsou formálně označeny, ale

podle jejich obsahu. Zde pak je podstatné to, zda takové úkony mají dopad do sféry práva povinností jejich adresáta.

Obsahem sdělení ČKA č.j. 8602/5500/289/07 ze dne 8. 3. 2007 je vyjádření vůle ČKA nevyhovět žalobcově žádosti o poskytnutí informací ze dne 27. 7. 2007, a to s odůvodněním, že ČKA není povinným subjektem podle ust. § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a že se jedná o obchodní tajemství, které je ČKA povinna chránit podle ust. § 10 odst. 2 zákona č. 239/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Není tedy podle názoru soudu sporu o tom, že se jedná o projev vůle, jímž ČKA nepřiznává žalobci právo na přístup k informacím, a tedy jím zasahuje do sféry práv žalobce. Totéž je nutno konstatovat ohledně odpovědi Ministerstva financí ze dne 1. 8. 2007, protože i ta je sdělením žalobci, že Ministerstvo financí se nebude zabývat jeho podáním směřujícím proti postupu ČKA, odmítajíc tak poskytnout žalobci ochranu jeho veřejných subjektivních práv. Oba úkony ČKA, resp. Ministerstva financí tedy pro žalobce znamenaly, že mu nebudou poskytnuty informace, o něž žádal dne 27. 2. 2007 podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a z tohoto pohledu pak je zřejmé, že se přímo dotýkaly jeho právní sféry. Z hlediska obsahu se tedy nesporně jedná o rozhodnutí, jimiž bylo žalobci odňato právo na přístup k informacím, a tedy je splněna základní podmínka pro to, aby takové úkony byly předmětem přezkumu soudem, a to bez ohledu na to, že tyto úkony neměly formální a obsahové náležitosti rozhodnutí ve veřejné správě.

Dále soud zkoumal, zda ČKA měla postavení povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebo nikoliv.

Podle ust. § 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.

Znaky veřejné instituce definoval Ústavní soud například v nálezu sp. zn. III. ÚS 686/02 ze dne 27. 2. 2003, v němž stanovil, že společnými znaky veřejné instituce jsou 1. veřejný účel, 2. zřizování státem, 3. kreování jejich orgánů státem a 4. státní dohled nad jejich činností.

Městský soud v Praze na základě těchto kritérií konstatoval, že ČKA byla v době své činnosti nepochybně veřejnou institucí, neboť zcela splňovala všechna tato hlediska. Ze zákona č. 239/2001 Sb., o České konsolidační agentuře a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je zřejmé, že byla zřízena právě tímto zákonem, tedy státem (ust. § 1 odst. 1), byla zřízena za veřejným účelem, stanoveným jako hospodaření s majetkem státu, který se jí svěřuje tímto zákonem (ust. § 1 odst. 2), její orgány - představenstvo a dozorčí rada - byly zřizovány státem, tedy jmenovány vládou, resp. voleny poslaneckou sněmovnou (ust. § 4 odst. 1, resp. § 6 odst. 3) a konečně její činnost podléhala dohledu státu, jmenovitě ministerstva financí (ust. § 12 odst. 1).

Soud proto uzavřel tyto úvahy s tím, že ČKA byla v době podání žádosti o poskytnutí informací veřejnou institucí, a tedy bylo její povinností postupovat podle příslušných norem zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Bylo tedy na místě, aby buď postupovala podle ust. § 14 odst. 5 písmo a) až d) zákona o svobodném přístupu k informacím, anebo aby rozhodla podle ust. § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím o odmítnutí žádosti.

Z obsahu správního spisu je zřejmé, že ČKA žádným ze stanovených způsobů nepostupovala, a žalobci pouze sdělila, jednak že se nepovažuje za povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím a jednak že požadované informace nelze poskytnout z důvodu ochrany obchodního tajemství.

Jak vyloženo výše, tento úkon ČKA nemá formální náležitosti rozhodnutí, ovšem svým obsahem je nesporně zásahem do právní sféry žalobce, neboť znamená odmítnutí jeho žádosti o poskytnutí informace. Soud při úvahách o povaze tohoto úkonu vzal na vědomí i skutečnost, že zákon o svobodném přístupu k informacím nestanoví výslovně, jak má postupovat subjekt, který se nepovažuje za povinný subjekt podle ust. § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Současně ovšem soud zastává názor, že je-li problematika svobodného přístupu k informacím upravena zákonem, nelze připustit, že by nastala situace, která nebude mít v rámci těchto právních vztahů řešení. Při těchto úvahách pak dospěl k závěru, že pokud by dotázaný subjekt na doručenou žádost o informace vůbec nereagoval, a nápravu by nezařídil ani nadřízený orgán, mohl by se nespokojený žadatel domáhat ochrany svých práv žalobou na ochranu proti nečinnosti podle ust. § 79 a násl. soudního řádu správního. Jestliže však dotázaný subjekt reagoval výslovným odmítnutím žádosti tak, jak se to stalo v nyní projednávané věci, je věci přiměřené učinit závěr, že tímto úkonem bylo poskytnutí informací odmítnuto, a tedy k ochraně práv žadatele přichází v úvahu žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 65 a násl. soudního řádu správního, budou-li splněny další předpoklady podle tohoto zákona.

Opíraje se o tyto závěry, soud dále zkoumal, zda Ministerstvo financí bylo vůči ČKA v postavení nadřízeného orgánu ve smyslu ust. § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím nebo nikoliv.

Vzhledem k tomu, že zákon o svobodném přístupu k informacím v ust. § 20 odst. 4 písm.c) výslovně odkazuje na ust. § 178 správního řádu, soud zkoumal, zda Ministerstvo financí mělo podle zákona k České konsolidační agentuře takový vztah, aby je bylo možno označit za její nadřízený orgán. Jelikož vztah podřízenosti a nadřízenosti není stanoven přímo zákonem, zabýval se soud hodnocením hledisek, která jsou uvedena v ust. § 178 odst. 2 správního řádu pro případy, kdy se nejedná o vztahy mezi správními orgány.

Podle této normy, jmenovitě podle věty čtvrté, nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil.

Jak vyloženo výše, ČKA je veřejnou institucí, tedy jinou veřejnoprávní korporací, a tedy postavení nadřízeného orgánu pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím přísluší tomu správnímu orgánu, jenž je vůči ní pověřen výkonem dozoru. Takovým

oprávněním pak je nadáno pouze Ministerstvo financí, jak vyplývá z ust. § 12 odst. 1 zákona o ČKA, v jehož pravomoci je například schvalovat stanovy ČKA, schvalovat její účetní závěrku a ukládat jí úkoly a kontrolovat jejich plnění. Z těchto norem je podle názoru soudu dostatečně zřejmý dozorcí vztah Ministerstva financí k ČKA, což zcela dostačuje pro závěr, že toto ministerstvo bylo vůči ČKA nadřazeným orgánem v rozsahu vztahů upravených zákonem o svobodném přístupu k informacím. Námitka Ministerstva financí, že podle ust. § 12 odst. 1 písmo f) zákona o ČKA je jeho kontrolní pravomoc výslovně omezena jen na kontrolu podle zákona o státní kontrole, tu neobstojí: tato kontrolní pravomoc sice vztah nadřazenosti nevytváří, avšak další oprávnění Ministerstva financí, jež jsou povahy aprobační, rozhodovací, nařizovací a kontrolní - viz ust. písmo a) až e) a g) - takový účinek nepochybně mají. Dominantní je tu právě pravomoc upravená v ust. § 12 odst. 1 písmo c) zákona o ČKA, podle něhož *Ministerstvo financí ukládá Agentuře úkoly související se zabezpečováním předmětu její činnosti a kontroluje jejich plnění*. Pravomoc "ukládat úkoly a kontrolovat jejich plnění" je mimo veškerou pochybnost typickou a esenciální pravomocí nadřazeného subjektu.

Ministerstvo financí tedy splňovalo kritéria podle ust. § 178 odst. 2 správního řádu pro postavení nadřazeného orgánu ve vztazích založených zákonem o svobodném přístupu k informacím, a tedy bylo orgánem příslušným k rozhodnutí o případném odvolání žalobce proti negativnímu rozhodnutí ČKA.

Vycházejí z tohoto právního stavu pak soud zvažoval smysl a účel podání žalobce ze dne 19. 3. 2007 a z 9. 7. 2007. Tato podání sice žalobce označil jako stížnosti, avšak forma úkonu je jen jedním, nikoliv nejvýznamnějším identifikátorem podání. Podstatný je vždy obsah podání, tedy to, co v něm podatel tvrdí a zejména čeho se jím domáhá. Zde soud dospěl k závěru, že podání žalobce z 19. 3. 2007 je třeba považovat za odvolání.

Při tom vzal soud v úvahu, že kdyby ČKA postupovala jako povinný subjekt, pak by místo neformálního dopisu ze dne 8. 3. 2007 vydala řádné rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle ust. § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím, a žalobce by proti němu tedy mohl brojit řádným odvoláním. Svým nezákonným postupem však ČKA vyvolala stav právní nejistoty, kdy žalobci nebylo zřejmé, v jakém právním postavení vůči ČKA je a jaké právní nástroje k uplatnění svých práv podle zákona o svobodném přístupu k informacím má použít. Nelze mu tedy klást k tíži skutečnost, že proti negativnímu opatření ČKA ze dne 8. 3. 2007 reagoval nikoliv odvoláním podle ust. § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím, ale nejprve stížností podle § 16a cit. zákona a posléze stížností ze dne 9. 7. 2007 k žalovanému Ministerstvu financí.

Dále je nutno uvážit skutečnost, že pro uplatnění stížnosti podle ust. § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly dány předpoklady: žádost žalobce nebyla vyřizována v režimu ust. § 6 cit. zákona, který nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6, dále nenastal případ, že po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písmo d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, nebo že by žalobci byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, a konečně že by žalobce nesouhlasil s výší úhrady sdělené podle § 17 odst. 3 nebo s výší odměny podle § 14a odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací. Jak vyloženo výše, vzhledem

k dopadu opatření ČKA ze dne 8. 3. 2007 je nutno považovat je za rozhodnutí o veřejném subjektivním právu žalobce, a za tohoto stavu pak žalobcovo podání z 19. 3. 2007 je obsahově odvoláním. Žalobci nelze přičítat k tíži skutečnost, že ČKA s jeho podáním nezacházela jako s odvoláním a nepředložila je spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání, jak jí ukládá ust. § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a že tedy se předmětná záležitost dostala před Ministerstvo financí jako nadřízený orgán až na základě jeho podání ze dne 9. 7. 2007.

Na základě uvedených skutečností dospěl soud tedy k závěru, že opatření ČKA ze dne 8. 3. 2007 je rozhodnutím, jímž nebylo vyhověno žalobcově žádosti ze dne 27. 2. 2007 o poskytnutí informací a následně že opatření Ministerstva financí ze dne 1. 8. 2007, č.j. 10/61147/2007/2130 IK - 322, je rozhodnutím, kterým nebylo vyhověno jeho odvolání proti zamítavému rozhodnutí ČKA.

Přezkoumáním tohoto rozhodnutí Ministerstva financí pak soud dospěl k závěru, že je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Jak je vyloženo výše, Ministerstvo financí nesprávně posoudilo své postavení vůči ČKA jako nadřízeného orgánu podle ust. § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím, když vadně vyhodnotilo své pravomoci, stanovené zákonem o ČKA, z hlediska ust. § 178 odst. 2 věty čtvrté správního řádu. Soud proto konstatuje, že Ministerstvo financí bylo v době, kdy mu bylo doručeno podání žalobce ze dne 9. 7. 2007, v postavení nadřízeného orgánu v rámci právních vztahů založených zákonem o svobodném přístupu k informacím, a proto bylo jeho povinností zabývat se žalobcovým podáním jako odvoláním proti zamítavému rozhodnutí ČKA, a v mezích své pravomoci o něm rozhodnout. Jelikož tak neučinilo, zatížilo své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti z důvodu nesrozumitelnosti (vadá argumentace ohledně vztahů nadřízenosti a absence výroku o tom, jak bylo o odvolání žalobce rozhodnuto). Soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle ust. § 76 odst. 1 písmo a) soudního řádu správního a současně věc vrátil žalovanému podle ust. § 78 odst. 4 soudního řádu správního k dalšímu řízení.

Žalobní námitkou ohledně toho, že na dotazované informace se nevztahuje obchodní tajemství, se soud nezabýval, neboť to je otázka, kterou musí primárně zodpovědět žalovaný správní orgán. Jeho povinností tedy bude posoudit argumentaci žalobce, uplatněnou již vůči ČKA, a posoudit, zda v projednávané věci se - vzhledem k povaze požadovaných informací použije ust. § 9 zákona o svobodném přístupu k informacím nebo nikoliv.

V této souvislosti soud pro úplnost konstatuje, že neshledal předpoklady pro uplatnění své pravomoci podle ust. § 16 odst. 4 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

Jak je obsáhle vyloženo výše, v projednávané věci postupovaly jak Česká konsolidační agentura, tak i Ministerstvo financí způsobem zcela vadným, v důsledku čehož jejich rozhodnutí nemají nejen základní formální, ale především ani obsahové náležitosti rozhodnutí orgánu veřejné správy. Za tohoto stavu věci, kdy řízení před těmito subjekty *de facto* vůbec neproběhlo, jelikož oba odmítaly svou působnost a pravomoc, by soud

postupem podle ust. § 16 odst. 4 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím nikoliv vykonával přezkum rozhodnutí, který je podstatou rozhodování o žalobě podle ust. § 65 a násl. soudního řádu správního, ale v podstatě by svým rozsudkem nahrazoval řádné rozhodnutí žalovaného. Soud tedy dospěl k závěru, že za těchto okolností nemůže zkoumat, zda jsou důvody pro odmítnutí žádosti, neboť o tom musí být primárně rozhodnuto ve správním řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce měl ve věci úspěch a jeho náklady řízení sestávají jednak ze zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 2000,- Kč a jednak z odměny advokátovi za tři úkony právní služby po 2100,- Kč, a ze související náhrady hotových výdajů po 300,- Kč podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v platném znění; náhradu v celkové výši 9200,Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce [REDACTED]

**P o u č e n í:** proti tomuto rozsudku je přípustná kasační stížnost, kterou lze podat k Městskému soudu v Praze ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení rozsudku. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Praze dne 5. října 2010

**JUDr. Slavomír Novák**  
předseda senátu