

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové, soudkyně Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a soudce Mgr. Jiřího Lifky v právní věci

žalobce: **DI, z. s.**, IČO: 22889167
sídlem Rolnická 661/7, Brno

zastoupeného advokátem Mgr. Jaroslavem Bártou
sídlem Kobližná 47/19, Brno

proti

žalované: **OTE, a. s.**, IČO: 26463318
sídlem Sokolovská 192/79, Praha

zastoupené advokátkou Dr. Martinou Jankovskou
sídlem Varšavská 714/38, Praha

o žalobě proti rozhodnutí představenstva žalovaného ze dne 14. 11. 2017, č. j. 2017/O/953,

takto:

- I. Žaloba se **odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí představenstva OTE, a. s., kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí OTE, a. s. (dále jen „žalovaná“) ze dne 2. 10. 2017, č. j. 2017/O/831. Naposled uvedeným rozhodnutím žalované byla odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí informace v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „**zákon o svobodném přístupu k informacím**“).
2. Žalobce žádal žalovanou o informaci v následujícím znění: „*Kolik činí náklady (myšleny jsou veškeré náklady – zejména pak platy a věcné zabezpečení personálního aparátu, aj.) OTE, a. s. za rok 2015 a 2016 vzniknuvší v souvislosti s činností podle zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů?*“. Rozhodnutí žalované i jejího představenstva žalobce považuje za rozhodnutí v materiálním smyslu, přičemž má za to, že žalovaná je povinným subjektem (veřejnou institucí) podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.
3. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že je obchodní korporací - akciovou společností se zapsaným předmětem podnikání *činnost operátora trhu a správa veřejně přístupného rejstříku*

obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Společnost OTE byla založena dne 18. 04. 2001 jako akciová společnost, jejímž zakladatelem a jediným akcionářem je stát Česká republika. Výkon akcionářských práv provádí Ministerstvo průmyslu a obchodu.

4. Nejprve žalovaná popsala průběh své předžalobní komunikace s žalobcem, z níž vyplývá, že (mj. s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2017, č. j. 8 A 215/2016-48, jakož i související nálezkovou judikaturu Ústavního soudu) vyloučila možnost svého podřazení pod jakoukoliv z osob uvedenou v § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, byť z opatrnosti na jednotlivá podání žalobce reagovala ve lhůtách v tomto zákoně vymezených. Uvedla, že žalobce odkázala na veřejně přístupnou výroční zprávu, kde lze nalézt informace o mzdových nákladech OTE, a. s..
5. K předmětu své činnosti žalovaná uvedla, že od roku 2002 plní roli operátora trhu v rámci sektoru energetiky České republiky, a to zejména při zúčtování a finančním vypořádání odchylek, tj. rozdílů mezi sjednaným a skutečně odebraným nebo vyrobeným množstvím elektřiny účastníků trhu s elektřinou. Současně je také organizátorkou krátkodobého trhu s elektřinou a ve spolupráci s provozovatelem přenosové soustavy také vyrovnávacího trhu s regulační energií. Od roku 2010 zajišťuje obdobné činnosti rovněž v oblasti plynárenství, tedy organizuje krátkodobý trh s plynem a zúčtovává odchylky. V roce 2013 byla činnost operátora trhu rozšířena o oblast provozní podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, druhotných zdrojů, vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla podle zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie. Jako operátorka trhu také od roku 2004 spravuje rejstřík obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a je zároveň dražitelkou povolenek (§7 odst. 4 zák. č. 383/2012 Sb.).
6. Žalovaná má za to, že není povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dotaz žalobce směřoval na činnosti žalované vykonávané dle zák. č. 383/2012 Sb. Ust. § 17 odst. 1 tohoto zákona stanoví, že *správce rejstříku eviduje povolenky, jednotky přiděleného množství a jiná práva k vypouštění emisí a nakládání s nimi.* Správní orgány vykonávající kontrolu a dohled jsou v tomto zákoně stanoveny v §§ 26 a 27, a jsou jimi Ministerstvo životního prostředí a Česká národní banka. Žalovaná tedy není subjektem, který by rozhodoval o právech a povinnostech jiných subjektů, k nimž by byl ve vrchnostenském postavení, jelikož žalobkyni zákon nesvěřil rozhodování o právech nebo právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy v oblasti obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Informační povinnost žalované nevyplývá ani z žádného jiného speciálního zákona.
7. Žalovaná je subjektem soukromého práva, obchodní korporací, jejíž poměry se řídí zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích. Společnost má dualistický systém vnitřní struktury. Jejími orgány jsou valná hromada, představenstvo a dozorčí rada, přičemž představenstvo je jmenováno dozorčí radou. Akcionář žalované volí členy dozorčí rady. Ačkoli zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon (dále jen „EZ“) v § 20a předvídá existenci operátora trhu, žalovaná byla založena cestou ryze soukromoprávní, nikoliv zákonem. Ust. § 20a odst. 2 EZ stanoví, že stát vlastní akcie operátora trhu, jejichž celková jmenovitá hodnota představuje alespoň 67 % základního kapitálu operátora trhu. Fakt, že je žalovaná 100% vlastněna státem, může být stavem dočasným, který nemusí přetrvávat, a je výhradně na rozhodnutí vlastníka akcií, zda se rozhodne část akcií odprodat.
8. Žalovaná, ač sama není povinným subjektem dle zákona o poskytování informací, se snažila žalobci maximálně vycházet vstříc a komunikovala s ním. Poukázala na nález

Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 („nález ČEZ“), z něhož citovala (mj. body 53, 61, 67, 69, 70). Pokud jde o předmět činnosti žalované, který naplňuje veřejný účel, s odkazem na nález ČEZ žalovaná uvádí, že veřejný účel naplňuje také velké množství soukromoprávních subjektů, jejichž existence však spočívá zejména v podnikání, jehož účelem je dosahování zisku. Žalovaná má navíc na jednotném evropském trhu s elektřinou a plynem postavení jednoho ze soutěžitelů - operátora trhu a správce veřejně přístupného rejstříku obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů na trhu - a povinnost poskytovat informace podle zákona o poskytování informací by oslabil její konkurenceschopnost v rámci hospodářské soutěže.

9. Žalovaná konečně uvádí, že poskytnutí požadované informace žalobci by *de facto* vedlo neoprávněnému sdělení informací o mzdách a popř. jiných benefitech jejich zaměstnanců. Ústavní soud dovedl veřejný zájem jako nezbytnou podmínku k tomu, aby jím byl vyvážen zásah do práva na soukromí. Nelze přitom opomenout, že Ústavní soud poskytl v nálezu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 („nález o platech zaměstnanců“) ochranu před poskytováním informací o platech zaměstnancům veřejnoprávního subjektu, přičemž žalovaná je soukromoprávní obchodní korporací. I kdyby žalovaná byla subjektem povinným dle zákona o poskytování informací, což však důsledně vylučuje, dopustila by se nepřipustného zásahu do ústavně zaručeného práva svých zaměstnanců na ochranu soukromí.
10. Žalovaná navrhuje, aby byla žaloba odmítnuta pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení a aby jí byla přiznána náhrada nákladů řízení.
11. Vyjádření žalované již soud s přihlédnutím k zásadě hospodárnosti řízení neposílal žalobci k případné replice, neboť z níže uvedených důvodů shledal, že žaloba musí být odmítnuta.
12. Městský soud se musel nejprve zabývat tím, zda jsou dány podmínky k tomu, aby ve věci samé mohlo být vydáno rozhodnutí.
13. Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) *soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen "správní orgán")*.
14. Podle § 33 odst. 1 s. ř. s. věta za středníkem je *odpůrcem (žalovaným) ten, o němž to stanoví zákon*. Podle § 69 s. ř. s. je (v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu) *žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*.
15. Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou *povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce*.
16. Žalobce se domáhá přezkumu rozhodnutí žalované (resp. rozhodnutí jejího představenstva), která je dle jeho názoru povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a tedy i správním orgánem ve smyslu § 4 s. ř. s. Existence pasivně legitimovaného subjektu je jedním z předpokladů pro vydání rozhodnutí ve věci. Není-li tento předpoklad naplněn a nelze-li zároveň tento nedostatek odstranit, nelze v řízení pokračovat.

17. Městský soud v Praze s odkazem na recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017, č. j. 7 As 311/2017 – 39, v němž byla právě ve vztahu k žalované řešena otázka její subsumce pod § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím (a zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2017, č. j. 8 A 215/2016-48), resp. s odkazem na jemu předcházející náleze ČEZ, věc posoudil tak, že žalovaná není povinným subjektem, resp. veřejnou institucí, podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z naposled odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu lze pro účely tohoto rozhodnutí citovat následující:
18. „[17] Rozhodující otázkou je, zda žalovaný je či není „veřejnou institucí“, tedy povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. (...) [18] Výkladem tohoto pojmu a otázkou, zda lze za veřejnou instituci označit i soukromoprávní subjekty, se opakovaně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak Ústavní soud, jejich judikatura ovšem prošla poměrně komplikovaným vývojem, který se odráží právě v nyní posuzovaném případě. (...) Nejvyšší správní soud nejprve v rozsudku ze dne 17. 1. 2006, č. j. 6 As 52/2004 - 67, publ. pod č. 851/2006 Sb. NSS, odmítl, že by soukromoprávní subjekt, zde konkrétně státní podnik Letiště Praha, mohl být veřejnou institucí. Ústavní soud ovšem toto rozhodnutí zrušil v citovaném nálezu ve věci Letiště Praha (pozn. soudu: náleze Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06). Ústavní soud zde vymezil kritéria pro hodnocení toho, zda se jedná o veřejnou nebo soukromou instituci, následovně: způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti, či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), hledisko osoby zřizovatele (tj. zda je zřizovatelem stát, či nikoli), subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoli), existence, či neexistence státního dohledu nad činností instituce, a konečně veřejný nebo soukromý účel instituce. Rozhodující je přitom podle Ústavního soudu „převaha znaků“, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. [19] Na náleze ve věci Letiště Praha Ústavní soud souhlasně navázal v celé řadě svých dalších rozhodnutí ..[20] Z kritérií vymezených v nálezu ve věci Letiště Praha vycházel Nejvyšší správní soud, když za „veřejné instituce“ povinné poskytovat informace označil řadu soukromoprávních subjektů...“ (pozn. soudu: např. FC Hradec Králové, a. s., ČEZ, a. s., České dráhy, a. s., Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s. atd., v podrobnostech viz citovaný rozsudek).
19. „[22] Následně však Ústavní soud vydal náleze ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (ČEZ), v němž (...) vyloučil, že by obchodní společnosti mohly být pokládány za veřejné instituce, leda by šlo o „akciovou společnost, jež byla zřízena zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku. Na takovouto obchodní společnost by bylo možné odůvodněně nahlížet jako na veřejnoprávní subjekt.“ (bod 70) Zároveň zde Ústavní soud vyloučil, že by soukromoprávní subjekty mohly být pokládány za „veřejnou instituci“, přičemž uvedl: „65. Zatímco ve vztahu k veřejnoprávním subjektům nepředstavuje neurčitost pojmu ‚veřejné instituce‘ problém, takovýto závěr by nebylo možné učinit, jestliže by se měl vztahovat i na jiné subjekty. Je tomu tak z toho důvodu, že adresátem povinností plynoucích z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, jsou výlučně veřejnoprávní subjekty (veřejná moc), a nikoliv subjekty soukromoprávní. Těm by tato povinnost musela být v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanovena zákonem, a to za splnění dalších podmínek vyplývajících z ústavního pořádku, včetně požadavku určitosti zákona a proporcionality zásahu do základních práv a svobod. (...) 67. Takto vymezený zásah do základních práv a svobod může mít věcné opodstatnění a rozhodně jej předem nelze označit za nepřijatelný. Jeho nezbytným předpokladem je však adekvátní zákonný základ, který v případě veřejné instituce ve vztahu k soukromoprávním subjektům dán není. (...) 69. Obecně platí, že

obchodní společnost představuje typický příklad soukromoprávního subjektu, vůči němuž se, pokud jde o ukládání povinností, musí v plné míře uplatnit ústavní záruky základních práv a svobod. Nezáleží na tom, zda je jejím společníkem stát nebo územně samosprávný celek, ani jaká je jejich účast v obchodní společnosti a práva a povinnosti z ní plynoucí. Obchodní společnost je samostatný subjekt, jehož zájmy nemusí být totožné se zájmy jejího společníka. (...) 71. Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů. (...) 78. Lze uzavřít, že výklad správních soudů, které napadenými rozsudky uznaly postavení stěžovatelky jako veřejné instituce a jako správnímu orgánu jí uložily vydat rozhodnutí ve věci žádosti vedlejšího účastníka, není v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny. V jeho důsledku byla stěžovatelce uložena povinnost, která nemá zákonný základ, neboť ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se na ni vůbec nevztahuje.(...)

20. [23] Tento náleze vychází z názoru, že ve vztahu k soukromoprávním subjektům nemohou soudy doplňovat kritéria, na jejichž základě by byly klasifikovány jako „veřejné instituce“, neboť to by bylo podle Ústavního soudu v rozporu s výhradou zákona zakotvenou v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. (...) [24] Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší spekulovat, proč se Ústavní soud rozhodl po deseti letech učinit tento judikaturní odklon. Podstatné je, že je názorem Ústavního soudu vyjádřeným v nálezu ve věci ČEZ vázán. [25] Stejně tak jím byl vázán i městský soud v posuzovaném případě a nelze spatřovat pochybení v tom, že v souladu s nálezem rozhodl, že žalovaný jako obchodní společnost nemůže být „veřejnou institucí“ ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. (...)
21. „(P)okud by šlo o obchodní společnost, jež by byla zřízena zvláštním zákonem, a zároveň by jejím jediným vlastníkem byl stát, pak by se (podle nálezu ČEZ) mohlo jednat o „veřejnou instituci“. [28] Prakticky je však v případě žalovaného jednak splněna pouze druhá z těchto podmínek (stát jako stoprocentní vlastník), a to pouze momentálně, vůbec pak není splněna podmínka první. Žalovaný nebyl přímo zřízen zvláštním zákonem ..., nýbrž zakladatelskou listinou ze dne 18. 4. 2001, na základě rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu, a to v souladu s § 27 EZ v tehdy účinném znění. Touto zakladatelskou listinou byl zřízen Operátor trhu s elektřinou, a. s., se zkratkou OTE, a. s., pod níž žalovaný vystupuje i v tomto řízení. Dnes je jeho fungování upraveno zejména v § 20a EZ. Podle jeho odst. 1 je operátor trhu akciová společnost založená státem, jejíž akcie znějí na jméno. Stát přitom podle odst. 2 vlastní akcie operátora trhu, jejichž celková jmenovitá hodnota představuje alespoň 67 % základního kapitálu operátora trhu. Jinak řečeno, v případě žalovaného není splněna podmínka založení přímo zákonem a v budoucnu nemusí být splněna ani podmínka stoprocentního vlastnění státem, neboť zákon požaduje pouze, aby si stát ponechal v žalovaném podíl odpovídající 67 % základního kapitálu. [29] Podle bodu 69 nálezu ve věci ČEZ tedy žalovaný nemůže být „veřejnou institucí“, neboť je obchodní společností. Podle jeho bodů 70 a 71 by žalovaný mohl být „veřejnou institucí“, ovšem pouze pokud by byl zřízen zvláštním zákonem, což nebyl, a pouze tak dlouho, dokud by si stát ponechal vlastnictví všech akcií. I s přihlédnutím k těmto dílčím rozporům v nálezu ve věci ČEZ je tak nutno městskému soudu přitakat, že jeho pohledem žalovaný není „veřejnou institucí“, a tedy ani povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.“

22. Z výše citovaných závěrů lze shrnout, že prismatem nálezu ČEZ nelze v současnosti žalovanou považovat za „veřejnou instituci“, a tudíž ani povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaná nemá povinnost poskytovat informace podle tohoto zákona, a proto nemůže být ani správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s., resp. představenstvo žalované nemůže být správním orgánem podle § 69 s. ř. s. Nedostatek pasivní legitimace žalované je v tomto případě neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, a proto soudu nezbylo než žalobní návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
23. Výrok o nákladech řízení se řídí ust. § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

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.

V Praze dne 9. 5. 2018

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu