



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Gabriely Bašné a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobkyně: **P. R.**, proti žalované: **4-Energetická, a.s.**, se sídlem Tábořská 350/32, Praha 4, zast. Mgr. Martinem Vondroušem, advokátem se sídlem Chrástavská 273/30, Liberec 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ředitele žalované ze dne 14. 11. 2012, zn. 180/12,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí ředitele 4-Energetická, a.s., ze dne 14. 11. 2012, zn. 180/12, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 000,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í:

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 30. 1. 2013, doplněnou podáním ze dne 11. 4. 2013, 11. 7. 2016 a 25. 8. 2016, žalobkyně brojila proti rozhodnutí označenému v záhlaví tohoto rozsudku, jímž byla její žádost o informace ze dne 23. 10. 2012 odmítnuta s tím, že žalovaná není osobou povinnou k podání informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění rozhodném. Žalobkyně proto navrhla soudu, aby uložil žalované povinnost poskytnout žalobkyni informace v rozsahu její žádosti.

Žalobkyně v žalobě uvedla, že dne 23. 10. 2012 požádala žalovanou, která je ve 100% vlastnictví městské části Praha 4, o sdělení seznamu oprav, investic a revizí na konkrétních školských objektech včetně jejich cen, které provedla v roce 2009 a 2010 na své náklady, přičemž tyto náklady jsou započítány do ceny tepla pro školská zařízení – ZŠ a MŠ. V dané věci jde o veřejné prostředky, neboť školská zařízení platí za teplo poskytované žalovanou ze svého rozpočtu z prostředků městské části Praha 4. Dne 13. 11. 2012 podala žalobkyně stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace z důvodu jejich neposkytnutí v zákonné lhůtě. Dne 14. 11. 2012 zaslala žalovaná žalobkyni dopis, že není osobou povinnou podávat

informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Dne 4. 12. 2012 obdržela žalobkyně odpověď od žalované, že její stížnost považuje za neoprávněnou.

S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu žalobkyně konstatovala, že právnické osoby založené obcemi podléhají režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Vzhledem k tomu, že žalovaná přijímá prostřednictvím školských zařízení prostředky z veřejného rozpočtu a žádost se týká nakládání s těmito prostředky, vztahuje se na ni ustanovení § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Shora uvedeným jednáním tak byla dle žalobkyně porušena povinnost poskytovat informace dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že setrvává na svých postojích prezentovaných v písemnostech zaslaných žalobkyni, a navrhla, aby soud podanou žalobu zamítl. V doplnění vyjádření žalovaná označila žalobu za bezpředmětnou a předložila soudu emailovou korespondenci, z níž vyplývá, že řádně spolupracuje s občany a poskytuje jim informace.

Ze správního spisu soud zjistil, že podáním, doručeným žalované dne 23. 10. 2012, požádala žalobkyně na základě zákona o svobodném přístupu k informacím žalovanou o poskytnutí informací. Konkrétně žalobkyně žádala o seznam oprav, investic a revizí na konkrétních školských objektech včetně jejich cen, které žalovaná provedla v roce 2009 a 2010 na své náklady, dále žádala o podrobnou kalkulaci cen tepla pro školské objekty na rok 2010, 2011 a 2012 pro jednotlivé cenové lokality podle platných právních předpisů, které se vztahují ke konkrétnímu roku a v neposlední řadě též o informaci kolik žalovaná zaplatila za právní služby za každý rok 2009, 2010 a 2011 jednotlivě. O žádosti žalobkyně rozhodl ředitel žalované přípisem ze dne 14. 11. 2012, zn. 180/12, tak, že ji odmítl; představenstvo žalované se totiž shodlo, že žalovaná není osobou povinnou k podání informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Podle § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění rozhodném, (dále jen „s. ř. s.“), soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Jádrem sporu je v dané věci posouzení, zda je žalovaná tzv. veřejnou institucí, tedy subjektem povinným k poskytování informací ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Při posouzení této otázky vycházel soud z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, která se opírá o judikaturu Ústavního soudu. V nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, Ústavní soud uvedl, že současný vývoj prakticky znemožňuje striktní oddělení všech institucí soukromých od všech institucí veřejných a je tak třeba reflektovat, že rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé je skutečnost, které aspekty převažují. Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, tak dle názoru Ústavního soudu patří: 1) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), 2) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli), 3) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z pohledu, zda dochází k vytváření orgánů státem či nikoli), 4) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a 5) veřejný nebo soukromý účel instituce.

V souvislosti s výkladem shora uvedených hledisek Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67, dovodil, že pojem stát je zapotřebí interpretovat širěji, tj. podřadit pod něj též územní samosprávné celky a jejich orgány. „V tomto směru vychází 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 – zvoleném i Nejvyšším správním soudem). Neexistuje přitom důvod, aby toto odvozené postavení bylo shledáno ve vztahu k jedné z těchto kategorií, nikoliv však již k druhé. Restriktivní výklad Nejvyššího správního soudu by ostatně 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.“

Z obchodního rejstříku vyplývá, že žalovaná je akciovou společností, která byla založena zakladatelskou listinou podle § 162 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, bez veřejné nabídky akcií, a to jediným zakladatelem – městskou částí Praha 4. Je tedy zřejmé, že první dva definiční znaky veřejné instituce byly naplněny, neboť žalovaná vznikla v důsledku rozhodnutí obce, přičemž obec byla jejím zřizovatelem.

Soud z obchodního rejstříku dále zjistil, že městská část Praha 4 je jediným akcionářem žalované. Díky 100% majetkovému podílu na společnosti je městské části Praha 4 umožněno žalovanou přímo ovládat, jakož i zcela ovlivňovat vytváření orgánů společnosti. V dané věci tak byl splněn třetí znak veřejné instituce, neboť k vytváření orgánů žalované dochází pod výhradním vlivem územního samosprávného celku – městské části Praha 4. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, čj. 9 As 60/2012-62.

Čtvrtým pojmovým znakem veřejné instituce je existence státního, resp. obecního dohledu. V této souvislosti proto soud zkoumal míru dohledu, kterou městská část Praha 4 (jakožto územní samosprávný celek) disponuje ve vztahu k činnosti žalované. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67, neinterpretovat dohled jako nutně vrchnostenskou kontrolu, nýbrž jako dohled, jenž může konkrétní subjekt vykonávat ve vztahu k jinému konkrétnímu subjektu, byť i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku. Tím, že městská část Praha 4 vlastní 100% majetkový podíl na žalované, může fakticky vykonávat dohled nad její činností v rámci výkonu svých akcionářských práv. Lze proto konstatovat, že rovněž čtvrtý definiční znak veřejné instituce byl naplněn.

Posledním hlediskem je pak posouzení, zda je účel žalované soukromý či veřejný. Není sporu o tom, že žalovaná je kapitálovou obchodní společností, jejímž cílem je dosažení zisku; tomu svědčí i předmět jejího podnikání zapsaný v obchodním rejstříku. V dané věci je však třeba přihlídnout k zákonnému rámci, v němž se městská část Praha 4 při založení žalované pohybovala. Podle Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67) „je podstatné, že obec, která je základním územním samosprávným společenstvím občanů (§ 1 zákona o obcích) a veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem (§ 2 odst. 1 zákona o obcích) pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem (§ 2 odst. 2 zákona o obcích). Mimo jiné ochrana veřejného zájmu by tedy měla být vždy přítomným prvkem činnosti obce.“ Uvedené závěry lze aplikovat i na nyní projednávaný případ, jelikož obdobná ustanovení obsahuje rovněž zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění rozhodném. Navíc samotná preambule Stanov žalované určuje, že žalovaná byla založena „zejména za účelem všestranného uspokojování potřeb občanů městské části Praha 4“. S ohledem na uvedené skutečnosti má soud za to, že i poslední podmínka hodnocení žalované jako veřejné instituce byla splněna.

Po shora provedeném zhodnocení všech relevantních hledisek soud uzavírá, že žalovaná je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu

k informacím, neboť u ní převažují, resp. byly naplněny všechny definiční znaky veřejné instituce.

Jak již soud uvedl výše, ze správního spisu je zřejmé, že ředitel žalované přípisem ze dne 14. 11. 2012 odmítl žádost žalobkyně o informace s odůvodněním, že žalovaná není osobou povinnou poskytovat informace na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Byť uvedený přípis neobsahuje formální náležitosti rozhodnutí dle § 15 a § 20 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, má soud za to, že jde o rozhodnutí o odmítnutí žádosti v materiálním smyslu.

Podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím soud při soudním přezkumu rozhodnutí přezkoumává důvody pro odmítnutí žádosti; neshledá-li je, rozhodnutí zruší a nařídí požadované informace poskytnout. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003-73, uvedl, že popsany postup soudu je možno zvolit pouze tehdy, lze-li správní rozhodnutí a jeho důvody přezkoumat, v opačném případě soud napadené rozhodnutí pouze zruší a věc správnímu orgánu vrátí k dalšímu řízení. Tato situace dopadá i na projednávaný případ, neboť ředitel žalované v napadeném rozhodnutí neuvedl žádné relevantní důvody dle zákona o svobodném přístupu k informacím, které by svědčily pro odmítnutí žádosti žalobkyně o informace a které by mohl soud věcně přezkoumat.

Pro úplnost soud uvádí, že na základě ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že soudní ochrana v nyní projednávaném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. nemohla být žalobkyni v důsledku nepodání odvolání proti rozhodnutí ředitele žalované upřena. Podle Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 10. 10. 2013, čj. 9 As 74/2013-20) *„je určení orgánu, který je v rámci organizační struktury žalované akciové společnosti příslušný k rozhodování o opravných prostředcích dle zákona o svobodném přístupu k informacím, v dispozici žalované jakožto povinného subjektu. Nejvyšší správní soud dovodil, že žalovaná je povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z toho důvodu je také povinna vytvořit si takový organizační aparát k vyřizování žádostí o informace, který bude splňovat podmínky dvojinstančního rozhodování. Určení či vytvoření nadřízeného orgánu k rozhodování o odvoláních proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací je přitom třeba provést tak, aby bylo vyhověno účelu zásady dvojinstančnosti.“* Nejvyšší správní soud doplnil, že obchodní společností vytvořená dvojinstanční struktura pro rozhodování podle zákona o svobodném přístupu k informacím musí být dostatečně transparentní, tzn. že *„účastníci řízení o žádosti o informace musí být obeznámeni s tím, kdo je nadřízeným orgánem povinného subjektu, a tedy kdo je příslušný k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace“*. Jelikož Nejvyšší správní soud v této věci neřešil důsledky v případě, že si obchodní společnost takovou dvojinstanční strukturu nevytvoří, vyšel zdejší soud dále z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 7 As 180/2015, dle něhož *„v případě obchodní společnosti, která nemá organizační strukturu odpovídající dvojinstančnímu způsobu rozhodování, resp. u níž účastník řízení o žádosti o informace nebyl obeznámen s tím, kdo je jejím nadřízeným orgánem, proto není opodstatněné trvat na využití postupu podle ust. § 80 správního řádu a až na tento postup vázat soudní ochranu“*. Za takové situace Nejvyšší správní soud uzavřel, že *„vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu nemůže být podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti (...)“*. Zdejší soud má za to, že obdobně lze uvedené závěry vztáhnout i na nyní souzenou věc, přestože se jedná o jiný typ správní žaloby.

Vzhledem k tomu, že si žalovaná nevytvořila transparentní organizační strukturu pro rozhodování podle zákona o svobodném přístupu k informacím ve smyslu shora citované judikatury, a žalobkyně tak nebyla řádně seznámena s tím, kdo je nadřízeným orgánem

příslušným rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí ředitele žalované, který (jak je v rozhodnutí uvedeno) rozhodoval na základě rozhodnutí představenstva, nemohlo být vyčerpání řádného opravného prostředku podmínkou k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že rozhodnutí ředitele žalované bylo vydáno formou přípisu a neobsahovalo žádné poučení o možnosti podat proti němu řádný opravný prostředek.

Návrh žalované na provedení důkazů emailovou korespondencí, kterou žalovaná hodlala prokázat, že s občany městské části Praha 4 řádně spolupracuje, považuje soud za nadbytečný, neboť by nemohl vést k prokázání ve věci rozhodných skutečností. Pro probíhající soudní řízení totiž není relevantní, jakým způsobem žalovaná spolupracuje s občany v jiných věcech.

Protože žalovaná je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a ve svém rozhodnutí neuvedla žádný důvod, proč požadované informace neposkytla, soud toto rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez nařízení jednání zrušil. V souladu s § 78 odst. 4 téhož zákona soud současně vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud v tomto zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení žalovaná vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.); její povinností tak bude posoudit žádost žalobkyně ze dne 23. 10. 2012 věcně a v intencích zákona o svobodném přístupu k informacím.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně, která měla ve věci úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšné žalované. Náklady, které žalobkyni v řízení vznikly, spočívají v soudním poplatku zaplaceném z podané žaloby ve výši 3 000,- Kč.

P o u č e n í : 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 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 17. února 2017

JUDr. Eva P e c h o v á, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková