



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Forum Energy s.r.o.**, se sídlem Hybešova 726/42, Brno, zast. Mgr. Danielem Čekalem, advokátem se sídlem Kuchařská 248, Praha – Klánovice, proti žalované: **Teplárna České Budějovice, a.s.**, se sídlem Novohradská 32, České Budějovice, zast. Mgr. Ing. Martinem Zvěřinou, advokátem se sídlem Dukelská 21, České Budějovice, proti rozhodnutí předsedy představenstva žalované ze dne 12. 4. 2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 7. 2013, č. j. 10 A 45/2012 – 54,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 7. 2013, č. j. 10 A 45/2012 – 54, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatele proti dopisu předsedy představenstva žalované ze dne 12. 4. 2012. Uvedeným dopisem předseda představenstva žalované na základě stížnosti dle ustanovení § 16a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) stěžovateli sdělil, že jeho žádosti nepovažuje za žádosti o poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, a proto se jimi nebude nadále zabývat.

II. Relevantní skutkové okolnosti

Stěžovatel přípisem ze dne 8. 3. 2012 požádal předsedu představenstva žalované o poskytnutí informací týkajících se projektu plánovaného vybudování horkovodu určeného pro využití dodávek tepelné energie z jaderné elektrárny Temelín společnosti ČEZ, a.s., na

území města České Budějovice. Stěžovatel požadoval zpřístupnění koncepce projektu včetně jeho ekonomické kvantifikace. Svou žádost stěžovatel odůvodnil tím, že je akcionářem žalované a dále tím, že ji podává jako žádost dle ustanovení § 4 a § 13 zákona o svobodném přístupu k informacím. Předseda představenstva žalované v reakci na tuto žádost stěžovateli dopisem ze dne 19. 3. 2012 sdělil, že představenstvo žalované nepovažuje žádost stěžovatele za žádost dle zákona o svobodném přístupu k informacím, nýbrž za žádost akcionáře o vysvětlení dle obchodního zákoníku. Podle obsahu dopisu hodlalo představenstvo žalované předložit otázky zmiňovaných projektů k projednání na valné hromadě žalované. Představenstvo žalované proto odmítlo požadované informace poskytnout.

Stěžovatel reagoval stížností na postup žalované při vyřizování jeho žádosti o informace dle ustanovení § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Zde především namítal, že žalovaná je s ohledem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu povinným subjektem dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť je veřejnou institucí. Majoritním akcionářem žalované je totiž veřejnoprávní subjekt - Statutární město České Budějovice. Žalovaná vznikla v důsledku rozhodnutí státu a jejím zřizovatelem byl rovněž stát. Žalovaná podléhá státnímu dohledu a je aktivní v oblasti uspokojování veřejných potřeb, resp. potřeb širokého okruhu občanů, přičemž hospodaří mimo jiné i s veřejnými prostředky. Dále stěžovatel uvedl, že žalovaná je s ohledem na výše uvedené povinna poskytovat informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím bez ohledu na to, kdo je žadatelem i na to, zda se představenstvo žalované chystá předmětné okruhy otázek navrhnout k projednání na valné hromadě žalované. Vzhledem k absenci meritorního posouzení žádosti žalovanou uplatnil stěžovatel uvedenou stížnost a žádal poskytnutí informací do sedmi dnů ode dne obdržení stížnosti. Dopisem ze dne 12. 4. 2012 předseda představenstva žalované stěžovateli sdělil, že dle v té době aktuálních rozhodnutí soudu považuje žádosti stěžovatele za záležitosti, na něž je nutno aplikovat předpisy obchodního práva, především právo akcionáře na vysvětlení záležitostí projednávaných valnou hromadou. Dopis obsahoval také informaci o tom, že s případnými dalšími obdobnými podáními stěžovatele bude nakládáno stejným způsobem.

III. Řízení před krajským soudem

Proti dopisu předsedy představenstva ze dne 12. 4. 2012 podal stěžovatel dne 24. 5. 2012 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Podle žaloby byl stěžovatel aktivně legitimován k jejímu podání, neboť na dopis předsedy představenstva je třeba z materiálního hlediska pohlížet jako na rozhodnutí, jímž byl stěžovatel zkrácen na svých právech. K tíži stěžovatele pak není možno přičítat formální pochybení žalované, na jehož základě nebyly splněny formální požadavky na rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel má za to, že v předmětné věci bylo rozhodnuto dle ustanovení § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodnutím o stížnosti stěžovatele na postup při vyřizování žádosti o informace, které podléhá soudnímu přezkumu dle s. ř. s. Stěžovatel se s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu domnívá, že žalovaná splňuje všechny znaky veřejné instituce stanovené judikaturou a tedy v důsledku i povinného subjektu k poskytování informací, neboť je veřejnoprávní korporací, byla založena veřejnou institucí, podléhá veřejnému dohledu, je aktivní v uspokojování veřejných potřeb a hospodaří s veřejnými prostředky. Žaloba dále poukazovala na to, že v případě jiných žádostí stěžovatele žalovaná postupovala podle zákona o svobodném přístupu k informacím a žádostem dokonce přidělila i spisovou značku, např.

pokračování

Inf 5/2011. V této souvislosti stěžovatel odkázal na řízení vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 9 As 60/2012. Negativně se žaloba vymezuje proti použití ustanovení obchodního práva o právu akcionáře na vysvětlení záležitostí týkajících se jednání valné hromady, neboť se dle názoru stěžovatele na projednávanou věc nevztahují a příliš limitují právo stěžovatele na informace zaručené čl. 17 Listiny základních práv a svobod. V projednávané věci měl být také zachován princip rovného přístupu ke všem žadatelům o informace; odkaz žalované na nutnost zachování rovného přístupu k akcionářům tedy nemůže obstát, neboť dotčenými informacemi disponuje většinový akcionář žalované. Stěžovatel uplatnil námitku nicotnosti rozhodnutí žalované z důvodu nepřislušnosti orgánu, který napadená rozhodnutí vydal. Rozhodnutí žalované považuje stěžovatel za nepřezkoumatelná, neboť z nich není zřejmé, jakým způsobem se představenstvo žalované vypořádalo s tvrzeními stěžovatele a s navrženými důkazy. Rozhodnutí dále neobsahuje všechny zákonem předepsané formální náležitosti.

Krajský soud napadeným usnesením žalobu stěžovatele odmítl a postoupil věc Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR k vyřízení stížnosti stěžovatele. Z odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu vyplývá, že se ztotožnil s hodnocením žalované jako povinného subjektu dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dle krajského soudu měl o stížnosti stěžovatele na nesprávný postup při vyřizování žádosti o informaci rozhodovat nadřízený orgán, kterému měla žalovaná stížnost do sedmi dnů předložit. Odpověď předsedy představenstva ze dne 12. 4. 2012 nelze považovat za zákonný postup. Řízení o žádosti o poskytnutí informací se zastavilo ve fázi podané stížnosti, o níž mělo dle krajského soudu rozhodnout Ministerstvo průmyslu a obchodu jako nadřízený orgán. Příslušnost ministerstva jako nařízeného orgánu krajský soud dovodil z ustanovení § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), ve spojení s ustanovením § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „energetický zákon“). S odkazem na ustanovení § 46 odst. 5 s. ř. s. krajský soud žalobu odmítl a věc postoupil Ministerstvu průmyslu a obchodu k vyřízení stížnosti.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalované

Usnesení krajského soudu napadl stěžovatel včas podanou kasační stížností z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítá nesprávný výklad energetického zákona v odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, neboť tento zákon neřeší vztah nadřízenosti a podřízenosti Ministerstva průmyslu a obchodu k subjektům podnikajícím v oblasti energetiky. Odkaz krajského soudu na energetický zákon je neurčitý a v tomto ohledu stěžovatel považuje úvahu soudu o příslušnosti Ministerstva průmyslu a obchodu k vyřízení stížnosti v posuzované věci za nepřezkoumatelnou. Pravomoci Ministerstva průmyslu a obchodu nelze dovozovat nad rámec zákona. V posuzované věci by se navíc jednalo o nepřípustný zásah do činnosti žalované jakožto podnikatele. Na podporu svých tvrzení odkázal stěžovatel na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost dále obsahuje příklady společností podobných žalované (ČEZ, a.s., a Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová

společnost), u nichž se opravné prostředky podávají buď na reklamační oddělení, nebo k představenstvu společnosti. Nastavení správního procesu rozhodování o žádostech o informace je záležitostí povinného subjektu, resp. interní záležitostí žalované jako podnikatele. O opravném prostředku tak nemůže rozhodovat naprosto odlišný subjekt, tj. Ministerstvo průmyslu a obchodu. Dle stěžovatele je rozhodnutí žalované přezkoumatelné správním soudem, neboť podléhá režimu zákona o svobodném přístupu k informacím a bylo jím dotčeno právo stěžovatele na informace. Není přitom rozhodné, jak je rozhodnutí označeno, příp. jakým způsobem bylo vydáno. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu v posuzované věci nepřichází v úvahu, protože nejsou splněny jejich definiční znaky. Stěžovatel dále vznesl obecnou námitku nepřezkoumatelnosti a nicotnosti rozhodnutí předsedy představenstva žalované.

Žalovaná svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle §§ 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel podřadil důvody podání kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Z obsahu kasační stížnosti je také zřejmá námitka dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, přičemž pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále dle písm. c) uvedeného ustanovení, vada spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Z obsahu kasační stížnosti lze dovodit, že stěžovatel kasační stížností namítá nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jsou tedy splněny podmínky pro meritorní projednání věci.

Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu z těchto důvodů a přihlédl k námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku uplatněné stěžovatelem, neboť pokud by tato námitka byla důvodná, vedla by k jednoznačnému závěru o zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu

pokračování

řízení, bez možnosti přezkumu důvodnosti meritorních námitek. Z povahy věci je totiž zřejmé, že jediné u přezkoumatelného rozsudku je možno hodnotit jeho zákonnost, resp. posoudit, zda byly správně vyhodnoceny namítané vady správního řízení. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu z hlediska jeho přezkoumatelnosti a dospěl k závěru, že touto vadou netrpí. Poté přistoupil k hodnocení důvodnosti ostatních stížních námitek.

Nejvyšší správní soud byl povinen nejprve ověřit, zda žalovaná je povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud pro stručnost uvádí, že stejnou otázkou přímo ve vztahu k žalované se zabýval ve svých rozsudcích ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 As 60/2012 – 62, a ze dne 20. 6. 2013, č. j. 9 As 137/2012 – 52, v nichž dovedl s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, že žalovaná je subjektem povinným k poskytování informací. Na tato rozhodnutí zdejší soud pro stručnost odkazuje. Krajský soud při hodnocení této otázky dospěl shodně ke správnému závěru, že žalovaná je povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Stěžejní kasační námitka stěžovatele směřuje proti nesprávnému označení Ministerstva průmyslu a obchodu ze strany krajského soudu jakožto nadřízeného subjektu žalované, který by měl rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutím žalované o neposkytnutí informací v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Stěžovatel podal žádost o informace dne 8. 3. 2012. Žalovaná na uvedenou žádost reagovala dopisem předsedy představenstva ze dne 19. 3. 2012, jímž odmítla stěžovateli informace poskytnout. Stěžovatel tedy podal proti postupu žalované stížnost dle ustanovení § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Na tuto stížnost předseda představenstva žalované odpověděl dopisem ze dne 12. 4. 2012 tak, že žádost stěžovatele považuje za žádost akcionáře o vysvětlení dle zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „obchodní zákoník“), a proto se jí dále nebude zabývat. Krajský soud na základě ustanovení § 178 správního řádu ve spojení s § 3 odst. 2 energetického zákona dovedl, že nadřízeným orgánem žalované příslušným k rozhodování o stížnosti stěžovatele proti způsobu vyřízení žádosti o informace je Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Dle ustanovení § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se stížnost podává u povinného subjektu, a to do 30 dnů ode dne doručení sdělení podle § 6, § 14 odst. 6 písm. c) nebo § 17 odst. 3 tohoto zákona, nebo ode dne uplynutí lhůty pro poskytnutí informace podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dle odstavce 4 téhož ustanovení *o stížnosti rozhoduje nadřízený orgán*. Dále se Nejvyšší správní soud zabývá posouzením toho, kdo je ve vztahu k žalované v projednávané věci nadřízeným orgánem.

Zdejší soud považuje nejdříve za důležité poukázat na ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, dle něhož *státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*. Obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví, že *státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*. V nálezů pléna Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96

(dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu), ústavní soud vyslovil, že „dle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Splnění postulátu uvedeného v první části citovaného ustanovení je vymezeno požadavkem, aby se tak dělo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v druhé části je pak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování.“ Ústavní soud dále v usnesení ze dne 30. 6. 1998, sp. zn. I. ÚS 357/97, ve vztahu k Ministerstvu vnitra konstatoval, že „pro Ministerstvo vnitra, stejně jako pro jiné státní orgány, platí jedna ze stěžejních zásad právního státu upravená v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 Listiny základních práv a svobod, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Ministerstvo vnitra jako nositel státní moci může vydat pouze takový akt, k jehož vydání ho opravňuje zákon. U státních orgánů neplatí pravidlo platné pro soukromé osoby, že každý může činit, co není zákonem zakázáno.“ Uvedené pravidlo se přitom bezesporu vztahuje i na ostatní ministerstva, včetně Ministerstva průmyslu a obchodu, neboť i tato jsou nositeli státní moci. Ministerstvo průmyslu a obchodu tedy nutně může rozhodovat pouze, je-li k tomu explicitně zmocněno zákonem.

Krajský soud s poukazem na ustanovení § 178 správního řádu a na ustanovení § 3 odst. 2 energetického zákona, dospěl k závěru, že by Ministerstvo průmyslu a obchodu mělo být nadřízeným orgánem žalované a z toho důvodu rozhodovat o opravných prostředcích proti jejím rozhodnutím vydaným dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Dle ustanovení § 3 odst. 2 energetického zákona *přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu. Pro provádění stavby sloužící k vyvedení výkonu z výroby elektřiny zřizované a provozované ve veřejném zájmu nebo stavby, která je součástí přenosové soustavy, přepravní soustavy, distribuční soustavy, zásobníku plynu, rozvodného tepelného zařízení nebo zdroje tepelné energie připojeného k rozvodnému tepelnému zařízení, lze vlastnické právo ke stavbě, pozemku a zařízení vyvlastnit podle zákona o vyvlastnění.* Z uvedeného ustanovení však působnost Ministerstva průmyslu a obchodu jako potenciálního nadřízeného orgánu ve vztahu k žalované nevyplývá. Nejvyšší správní soud proto obecně prozkoumal působnost Ministerstva průmyslu a obchodu stanovenou energetickým zákonem, neboť právě na něm založil krajský soud svou úvahu o nadřízenosti Ministerstva průmyslu a obchodu vůči žalované při rozhodování o opravných prostředcích dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení § 16 energetického zákona činí obsáhlý taxativní výčet činností v působnosti dotčeného ministerstva. Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem státní správy pro energetiku. Z tohoto titulu provádí koncepční, dozorovou, kontrolní a nápravnou činnost prováděnou *ex offio* (z úřední povinnosti) právě v rozsahu působnosti stanovené energetickým zákonem.

Působnost Ministerstva průmyslu a obchodu je dále obecně vymezena zákonem č. 2/1969, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění platném pro projednávanou věc. Z žádného z citovaných zákonů však vztah nadřízenosti ve vztahu k žalované jako akciové společnosti podnikající v energetických odvětvích při poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím nelze dovodit a ani jiný právní předpis takovou působnost Ministerstva průmyslu a obchodu nestanoví. Taktéž zákon o svobodném přístupu k informacím nestanoví působnost Ministerstva průmyslu a obchodu, dle které by mělo rozhodovat o opravných prostředcích

pokračování

proti neposkytnutí informací soukromou akciovou společností, která je zároveň povinným subjektem, v režimu tohoto zákona.

S ohledem na výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud závěr krajského soudu o tom, že Ministerstvo průmyslu a obchodu je příslušné k rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím žalované dle zákona o svobodném přístupu k informacím, nesprávným. Krajský soud zde konstruoval dvoustupňový instanční vztah mezi žalovanou a Ministerstvem průmyslu a obchodu. Státní moc by však tímto způsobem byla s ohledem na výše citovanou judikaturu Ústavního soudu uplatňována nepřipustně *extra legem*, neboť žádný zákon takovou působnost Ministerstva průmyslu a obchodu vůči žalované nestanoví.

Krajský soud chybně smísil dvě samostatná řízení, a to řízení o žádosti stěžovatele o poskytnutí informace a kontrolní a dozorovou činnost prováděnou z moci úřední Ministerstvem průmyslu a obchodu, v důsledku čehož by se Ministerstvo průmyslu a obchodu stalo vůči žalované akciové společnosti správním orgánem druhého stupně. Návrhové řízení dle zákona o svobodném přístupu k informacím, které se zahajuje výlučně na žádost oprávněného subjektu, a činnost, kterou vykonává Ministerstvo průmyslu a obchodu z úřední povinnosti dle energetického zákona, je však třeba důsledně oddělit. Vztah žalované a Ministerstva průmyslu a obchodu nelze pojímat jako vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi dvěma úrovněmi orgánů veřejné správy, nýbrž pouze jako možnost státního orgánu na základě zákonem taxativně vymezeného rozsahu provádět kontrolní a dozorovou činnost vůči soukromoprávní právnické osobě. Ustanovení § 178 správního řádu definující nadřízené subjekty správních orgánů totiž není postaveno na koncepci dozoru v obvyklém pojetí, tedy dozoru nad nepodřízenými subjekty (např. dozor prováděný různými inspekcemi nad činností podnikatelů), ale dozor vykonávaný v rámci vztahů ve veřejné správě, tzn. ze strany jednoho správního orgánu vůči jinému správnímu orgánu (srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, str. 1408). Obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve vztahu společnosti ČEZ, a.s., ke Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost v rozsudku ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 Ans 4/2009 – 93. Vztah nadřízenosti a podřízenosti nemůže být koncipován mezi soukromoprávním subjektem, jakým bezesporu žalovaná je, a státním orgánem, který vůči žalované na základě zákona vykonává pouze dozorovou, kontrolní a koncepční činnost v oblasti energetiky. V citovaném rozhodnutí zdejší soud konstatoval, že společnost ČEZ, a.s., je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím k rozhodování jak o žádostech o informace tak o opravných prostředcích proti způsobu jejich vyřízení. V právě posuzovaném případě není důvodu se od uvedeného právního závěru jakkoliv odlišit.

Úvaha krajského soudu v tomto ohledu je tedy lichá, neboť Ministerstvo průmyslu a obchodu není příslušné k rozhodování o opravných prostředcích proti způsobu vyřízení žádosti o informace žalovanou akciovou společností. Stěžovatel v právě projednávané věci bezesporu mohl podat k Ministerstvu průmyslu a obchodu podnět k zahájení kontrolní či dozorové činnosti v režimu energetického zákona, nicméně se na něj nemohl obrátit s návrhem na zahájení řízení dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nemohl tedy ani účinně podat stížnost jako opravný prostředek proti způsobu vyřízení žádosti o informace.

Nejvyšší správní soud již výše konstatoval, že žalovaná je povinným subjektem k poskytování informací. Je-li žalovaná povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, pak se její povinnost postupovat podle tohoto zákona nevztahuje pouze na vyřízení žádostí o informace ale také na vyřízení opravných prostředků proti způsobu vyřízení těchto žádostí. Žalovaná je tedy povinna rozhodnout i v druhostupňovém řízení, neboť povinnost poskytovat informace nelze omezit pouze proto, že si jí nebyl daný subjekt dosud vědom nebo na ni není dosud organizačně připraven. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 As 7/2010 – 175, ve vztahu ke společnosti ČEZ, a.s, a v rozsudku ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011 – 121, ve vztahu ke společnosti Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciové společnosti. V obou případech zdejší soud dovodil, že tyto akciové společnosti jsou povinnými subjekty ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a jsou povinny rozhodovat jak o žádostech o informace dle uvedeného zákona tak o opravných prostředcích proti způsobu vyřízení těchto žádostí jako nadřízené orgány. V tomto ohledu musí svou organizační strukturu přizpůsobit dvojinstančnímu způsobu rozhodování.

Ve vztahu k výše uvedenému je vhodné také připomenout, že i v případech, kdy je povinný subjekt přesvědčen, že požadovaná informace nespadá pod režim informačního zákona, je povinen vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Této povinnosti musí povinný subjekt dostát i v řízení o opravném prostředku tak, aby takové rozhodnutí obstálo v případném následném soudním přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, č. j. 2 As 44/2008 – 72).

Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil námitce stěžovatele a uzavírá, že Ministerstvo průmyslu a obchodu s ohledem na výše uvedené nemůže být druhou instancí v rámci přezkumu rozhodnutí žalované o žádostech o informace, neboť k tomu není na základě zákona zmocněno. Působnost Ministerstva průmyslu a obchodu by byla v případě platnosti závěru přijatého krajským soudem stanovena nepřipustným způsobem nad rámec zákona. Žalovaná je povinna zajistit nejen poskytování informací, ale i rozhodování o opravných prostředcích proti způsobu vyřízení těchto žádostí. Představitel veřejné moci nemůže dle výše uvedených ústavních principů zasahovat do jednání a řízení soukromé osoby (zde právnické osoby – akciové společnosti), pokud mu to zákon výslovně neumožňuje. V režimu zákona o svobodném přístupu k informacím proto nelze vytvořit vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi Ministerstvem průmyslu a obchodu jako nositelem státní moci a mezi žalovanou jako povinným subjektem, jenž je zároveň soukromoprávní akciovou společností.

Krajský soud z důvodu svého přesvědčení o tom, že o stížnosti žalobce mělo rozhodovat Ministerstvo průmyslu a obchodu namísto žalované, žalobu odmítl a věc postoupil Ministerstvu průmyslu a obchodu k vyřízení stížnosti. Na základě výše uvedeného však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaná je povinným subjektem nejen k vyřízení žádosti o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, ale je také příslušná v druhé instanci k rozhodnutí o opravném prostředku proti způsobu vyřízení této žádosti. Postup krajského soudu je proto nesprávný, neboť se měl žalobou meritorně zabývat.

pokračování

VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, pokud odmítl žalobu stěžovatele z důvodu, že k rozhodnutí o stížnosti stěžovatele dle ustanovení § 16a zákona a svobodném přístupu k informacím bylo dle jeho názoru příslušné Ministerstvo průmyslu a obchodu. Žalovaná je povinným subjektem dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, z toho důvodu je také příslušná k rozhodnutí o opravných prostředcích proti způsobu vyřízení žádostí o informace dle tohoto zákona. Krajský soud svým postupem zatížil usnesení ze dne 19. 7. 2013, č. j. 10 A 45/2012 – 54, vadou spočívající v nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby a postoupení věci Ministerstvu průmyslu a obchodu. Nejvyšší správní soud jej proto zrušil podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu a žalobu stěžovatele meritorně přezkoumá. Je tedy povinen zabývat se všemi žalobními námitkami stěžovatele, přezkoumat právní povahu dopisu představenstva žalované, jímž bylo reagováno na stížnost stěžovatele dle ustanovení § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud k tomuto posouzení poukazuje na svá rozhodnutí týkající se povahy rozhodnutí v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, konkrétně na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2011, č. j. 8 As 57/2011 – 77, a ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52.

Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud též o nákladech kasačního řízení.

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

V Brně dne 10. října 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu