



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobce: J. H.**, zastoupen JUDr. Davidem Černým, advokátem, se sídlem Praha 2, Vinohradská 6, proti **žalovanému: L. P., s. p.**, zastoupenému Mgr. Tomášem Pelikánem, advokátem, se sídlem Praha 5, Pod Havlínem 759, adresa pro doručování: Praha 1, Křižovnické nám. 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2004, č. j. 11 Ca 298/2003 - 39,

takto:

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 Ca 298/2003 - 39 ze dne 17. 6. 2004 **se zrušuje.**
- II.** Žaloba **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.
- IV.** Žalobce **je povinen** zaplatit žalovanému na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 2150 Kč, a to k rukám právního zástupce žalovaného do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá kasační stížností rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 Ca 298/2003 - 39 ze dne 17. 6. 2004, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti vyjádření žalovaného (do 30. 9. 2005 podnikajícího pod obchodní firmou Č. s. l., s. p., poté L. P., s. p.) č. j. GŘ/531/UOP/3158/03 ze dne 10. 10. 2003, jímž bylo rozhodnuto o

stěžovatelově odvolání proti neposkytnutí jím požadovaných informací - kopie Smlouvy o financování výstavby terminálu S 2 uzavřené mezi žalovaným a Evropskou investiční bankou - a to tak, že stěžovateli nebyly informace poskytnuty, neboť žalovaný není povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že soud rozhodující o jeho žalobě nesprávně posoudil právní otázku splnění podmínky hospodaření s veřejnými prostředky a zřízení za veřejným účelem, jeho rozsudek je tedy nezákonný a je tak dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Podle stěžovatele soud nesprávně posoudil otázku, zda je státní podnik zřizován za veřejným účelem. V § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“), jsou veřejné prostředky vymezeny jako veřejné finance, věci, práva a jiné majetkové hodnoty, přitom tyto hodnoty musí náležet státu nebo jiné právnické osobě. Stěžovatel tu zdůrazňuje alternativní spojkou mezi „státem“ a „jinou právnickou osobou“. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním podniku“), hospodaří státní podniky s majetkem státu, přičemž nemají svůj vlastní majetek a podle § 16 odst. 1 zákona o státním podniku tvoří obchodní majetek státního podniku souhrn věcí, práv a jiných majetkových hodnot, s nimiž má podnik právo hospodařit. Zároveň dle stěžovatele platí, že nabývá-li podnik majetek od jiné osoby než od státu, nabývá jej pro stát a podniku vzniká právo s tímto majetkem hospodařit, jak vyplývá z § 16 odst. 4 zákona o státním podniku. Podle stěžovatele je tedy nesporné, že státní podnik hospodaří výlučně s majetkem státu, přičemž podle § 2 písm. g) zákona o finanční kontrole pak musí logicky platit, že tento majetek je možné klasifikovat jako věci, práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu, a jde tedy o veřejné prostředky jak ve smyslu zákona o finanční kontrole, tak ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Žalovaný je tedy dle stěžovatele subjektem, který hospodaří s veřejnými prostředky. Podle stěžovatele je účelem zřízení státního podniku podnikatelská činnost s majetkem státu (§ 2 odst. 1 zákona o státním podniku). Vzhledem k tomu, že státní podnik hospodaří výlučně s majetkem státu, tj. s veřejnými prostředky, jde o výkon veřejné správy, resp. správy veřejných statků, což sám Městský soud v Praze uvádí ve svém rozsudku ze dne 31. 10. 2002 v právní věci sp. zn. 33 Ca 38/2002. Správa veřejných prostředků je dle stěžovatele prováděna za veřejným účelem. O tom svědčí i § 2 odst. 1 a § 3 odst. 2 zákona o státním podniku. Soud však dle stěžovatele tato ustanovení nevyložil ve vzájemné souvislosti, resp. obrátil jejich význam, neboť dovodil, že zřizování státních podniků k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů podle § 3 odst. 2 zákona o státním podniku vymezuje podle soudu pouze důvody, ze kterých bývají státní podniky zakládány. Provozování podnikatelské činnosti s majetkem státu je podle stěžovatele nutné chápat spíše jako vymezení způsobu, jakým bude nakládáno s majetkem státu (oproti obvyklému nepodnikání), než jako vlastní účel, za kterým je státní podnik založen. Tím je uspokojování významných celospolečenských nebo veřejně prospěšných zájmů, jak je uvedeno v taxativním výčtu § 3 odst. 2 zákona o státním podniku. Státní podnik je tak dle stěžovatele pouze zvláštní formou správy veřejných statků. Tomu nasvědčuje dle stěžovatele i gramatický výklad obou uvedených ustanovení. Dikce „... podnik je právnickou osobou provozující podnikatelskou činnost s majetkem státu ...“ a „... podnik má právo hospodařit s majetkem státu ...“ charakterizují pouze způsob, jakým státní podnik s majetkem státu nakládá, nikoli účel, za kterým je státní

podnik založen, který je pak vymezen dikcí „... podniky podle tohoto zákona jsou zakládány k uspokojování ...“. Analogickým použitím definice podnikání podle § 2 odst. 1 obchodního zákoníku, jak na ni odkazuje soud při své argumentaci o účelu založení státního podniku, by tak bylo možné charakterizovat činnost státního podniku jako podnikání s majetkem státu prováděné státním podnikem vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Stěžovatel dále napadá i závěr soudu, podle něhož je nedostatečně vymezena působnost státního podniku, což znemožňuje poskytovat informace o jeho působnosti ve smyslu zákona. Tato působnost jednoznačně vymezena je jako podnikání s majetkem státu za účelem uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů, přičemž rozsah podnikatelského oprávnění je vymezen v zakladatelské listině podle § 4 odst. 3 písm. c) zákona o státním podniku. Vzhledem k tomu, že každý je oprávněn se seznámit se zakladatelskou listinou, nelze mít o působnosti státního podniku pochyb. Stěžovatel dále namítá, že státní podnik je veřejným podnikem, neboť slouží veřejnému účelu a řídí se právem veřejným, a poukazuje přitom na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003 v právní věci sp. zn. III. ÚS 686/02.

Ze shora uvedených důvodů stěžovatel dovozuje, že žalovaný je veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky, má povinnost poskytovat informace podle zákona a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti naopak setrval na svém právním názoru, podle něhož žalovaný není subjektem povinným poskytovat informace ve smyslu zákona, neboť není veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky. Žalovaný se plně ztotožňuje s argumentací podanou Městským soudem v Praze a uvádí, že svoji činnost provozuje výlučně na soukromoprávní podnikatelské bázi, účastní se hospodářské soutěže, působí na konkurenčním trhu a jeho provoz není dotován z veřejných prostředků. Účelem činnosti žalovaného je tvorba zisku, nikoli veřejný účel, jak dovozuje stěžovatel. Žalovaný nesleduje zákonem vymezený veřejný účel jako např. Česká televize, Fond národního majetku či Všeobecná zdravotní pojišťovna, jež byly povinnými subjekty ve smyslu zákona shledány (žalovaný tu poukazuje na rozhodnutí Ústavního soudu vydaná v právních věcech sp. zn. III. ÚS 686/02 a III. ÚS 671/02), ale provozuje podnikatelskou činnost. Odlišnost od právě uvedené prejudikatury žalovaný dovozuje právě v tom, že neprovozuje činnost ve veřejném zájmu, ale podniká a účastní se hospodářské soutěže na vysoce konkurenčním trhu poskytování letištních služeb, je prostředkem realizace soukromoprávní způsobilosti státu, a nikoli veřejnou institucí. To žalovaný dokládá i záměrem provést jeho privatizaci.

Žalovaný tedy navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zejména zjistil, že stěžovatel se obrátil podáním učiněným dne 4. 9. 2003 v elektronické formě na žalovaného se žádostí o poskytnutí kopie Smlouvy o financování výstavby terminálu S 2 uzavřené mezi žalovaným a Evropskou investiční bankou. Na tuto jeho žádost reagoval žalovaný dopisem datovaným dne 18. 9. 2003 tak, že informaci neposkytne, neboť není povinným subjektem ve smyslu zákona; žalovaný tu poukázal na to, že stěžovatelem požadovaná smlouva (její kopie) tvoří obchodní tajemství žalovaného, a stěžovateli v příloze svého vyjádření shrnul některé podmínky smlouvy, které obchodní tajemství netvoří. Jednalo se o 11 stran textu označovaného žalovaným jako „informace o obsahu smlouvy“. Stěžovatel proti tomuto způsobu vyřízení jeho žádosti podal odvolání ze dne 25. 9. 2003, na které žalovaný reagoval dopisem ze dne 10. 10. 2003. V něm

setrval na názoru, že není povinným subjektem podle zákona, a tedy zákon se na něj nevztahuje. Stěžovatel poté podal žalobu, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného (jeho dopisu datovaného dne 10. 10. 2003), neboť trval na tom, že žalovaný je povinným subjektem a musí mu tedy informace podle zákona poskytnout. Městský soud v Praze žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalovaný nesplňuje část znaků podávaných z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný není veřejnou institucí; aby tomu tak bylo, musel by plnit výlučně veřejné účely stanovené zákonem. Veřejný účel tu není stanoven zákonem, žalovaný provozuje podnikatelskou činnost jako právnická osoba, § 3 odst. 2 zákona o státním podniku vymezuje toliko důvody, z nichž bývají státní podniky zakládány. Jde tedy o subjekt, který není veřejnou institucí, ale subjekt zřízený za účelem podnikání, tj. k činnosti v soukromoprávní oblasti, a není povinným subjektem podle zákona. Rozsudek o zamítnutí žaloby byl stěžovateli doručen dne 13. 7. 2004, stěžovatel jej dne 26. 7. 2004 napadl kasační stížností.

Stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a kasační stížnost je tak podána osobou oprávněnou, přitom byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je přípustná, neboť stěžovatel namítá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ten by mohl být důvodně uplatněn tehdy, pokud by se Městský soud v Praze dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Nesprávným posouzením právní otázky je omyl soudu při aplikaci právní normy na zjištěný skutkový stav, přitom o mylnou aplikaci právní normy by šlo tehdy, pokud by soud na zjištěný skutkový stav použil jiný právní předpis, než který měl správně použít, nebo jinou právní normu (jiné konkrétní pravidlo) jinak správně použitého právní předpisu, než kterou měl za daného skutkového stavu správně použít, anebo pokud by aplikoval správný právní předpis (správnou právní normu), ale dopustil by se nesprávnosti při výkladu.

Nejvyšší správní soud tedy napadený rozsudek Městského soudu v Praze přezkoumal v rozsahu kasační stížnosti a v mezích řádně uplatněného kasačního důvodu za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.

Povinnost poskytovat informace se vztahuje na tzv. povinné subjekty, jejichž okruh je vymezen v § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou podle § 2 odst. 1 citovaného zákona státní orgány, orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Podle § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou povinnými subjekty dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

Není-li mezi stěžovatelem a žalovaným sporu v tom směru, že žalovaný není povinným subjektem, jemuž by zvláštní zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a že tedy žalovaný není povinným subjektem podle § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a není-li mezi nimi sporu ani v tom, že žalovaný není státním orgánem ani orgánem územní samosprávy, na které dopadá § 2 odst. 1 tohoto zákona, pak jedinou, a tedy o to klíčovější otázkou, kterou je třeba s ohledem na uplatněný kasační důvod vyřešit, je otázka, zda lze žalovaného považovat za veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky. Jen tak by byl povinným subjektem na základě § 2 odst. 1 citovaného zákona, a kasační stížnost by tak mohla být shledána důvodnou.

Je-li sporu o to, zda žalovaný je veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky, pak tato otázka se rozpadá do dvou dílčích podotázek: první z nich směřuje ke zjištění, zda žalovaný je veřejnou institucí či nikoli, druhá z nich směřuje ke zjištění, zda hospodaří s veřejnými prostředky. Aby byl žalovaný povinným subjektem, musely by obě právě uvedené podmínky být splněny kumulativně, tj. na obě otázky by muselo být odpovězeno kladně. Nejprve je třeba se dle systematiky díkce § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím zabývat první z obou otázek, tj. zda je žalovaný veřejnou institucí či nikoli. Pokud by na ni bylo odpovězeno kladně, má smyslu se zabývat otázkou druhou, tj. zda hospodaří s veřejnými prostředky. Pokud by na první otázku nebylo odpovězeno kladně, tj. pokud by bylo možno dovodit, že žalovaný není veřejnou institucí, nebylo by zapotřebí zabývat se druhou otázkou, neboť nikoli každý, kdo hospodaří s veřejnými prostředky, je dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinným subjektem, ale toliko ten, kdo hospodaří s veřejnými prostředky jako veřejná instituce.

Nejvyšší správní soud se tedy zabýval nejprve tím, zda žalovaný, který je státním podnikem, je veřejnou institucí.

Za absence jednoznačného pozitivněprávního vymezení pojmu „veřejná instituce“ užil Nejvyšší správní soud pro výklad tohoto pojmu nejprve doktrinálních východisek. Především nelze přehlédnout skutečnost, že o znacích státního podnikání lze sice disputovat v několika rovinách, zpravidla je však za státní podnikání považována taková aktivita státu, jež se neprojevuje vydáváním vrchnostenských aktů a jež se tedy uskutečňuje jinak, než-li prostředky typickými pro veřejnoprávní činnost státu (souhrnně včetně odborných zdrojů in: Slovník veřejného práva československého, reprint původního vydání, EUROLEX BOHEMIA, Praha, 2000, str. 116 a násl.). Stát si formou zřízení státních podniků opatřuje své potřeby, avšak nikoli akty povahy vrchnostenské, nýbrž obdobnými formami, jako činí jiné osoby práva soukromého, v tomto případě typicky podnikatelé. Odlišně od svého vrchnostenského postavení při správě věcí veřejných stát prostřednictvím státních podniků vstupuje na trh, na němž mohou působit i jiné subjekty práva soukromého, s nimiž se tak může dostat plně do vztahu konkurenčního, aniž by v takovém vztahu mohl jakkoli využít svých s konkrétním státním podnikáním nesouvisejících vrchnostenských oprávnění. Veřejnou institucí by mohl být pouze takový státní podnik, jenž by mohl být jednoznačně klasifikován jako osoba veřejného práva, byť vystupující též v soukromoprávních vztazích. Přestože se doktrína shoduje na závěru, že státní podniky nepředstavují vyjádření vrchnostenského postavení státu vůči jiným subjektům (zde subjektům soukromého práva), subsumpce státních podniků pod definici osoby veřejného práva ovšem není a ani nemůže být jednotná. Za rozhodující kritérium pro dělení právnických osob na osoby soukromého a veřejného práva, jehož přiléhavost je rovněž doktrinálně traktována (souhrnně in: Hurdík, J.: Právnické osoby a jejich typologie, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2003, zejména str. 43 a násl.), lze považovat míru přítomnosti soukromoprávního úkonu v procesu jejich vzniku. Za právnickou osobu veřejného práva, jež jako jediná by mohla splnit znaky veřejné instituce, lze považovat takovou právnickou osobu, která vznikla přímo jako individuálně určená osoba v právním smyslu aktem veřejné moci, tj. zákonem či jiným individuálním aktem zákonem k tomu povolaného orgánu veřejné moci.

Právě prostřednictvím shora uvedených doktrinálních východisek musí Nejvyšší správní soud nahlížet na závěry rozhodovací praxe Ústavního soudu, na jejíž část ostatně stěžovatel poukazuje. Byl-li povinným subjektem shledán Fond národního majetku České republiky (rozhodnutí Ústavního soudu v právní věci sp. zn. III. ÚS 686/02) a též Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky (rozhodnutí Ústavního soudu v právní věci

sp. zn. III. ÚS 671/02), pak se jednalo ve světle shora podaného kritéria pro dělení právnických osob na osoby soukromého a veřejného práva jednoznačně o osoby práva veřejného, které lze stěží považovat za subjekty srovnatelné s „běžnými“ podnikateli. Bylo tomu tak právě proto, že Fond národního majetku ČR i Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR vznikly přímo jako individuálně určené právnické osoby veřejného zájmu zvláštními zákony, a sice na základě § 4 zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, resp. § 1 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky. Tyto subjekty nepochybně nevystupují výlučně jako osoby soukromého práva, neprovozují pro osoby práva soukromého jinak zcela obvyklou podnikatelskou činnost a bez ohledu na jejich formu je důvodu tyto subjekty považovat za veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Z pohledu aplikace § 2 odst. 1 citovaného zákona tedy není rozhodující forma subjektu. Nelze tak vyloučit, že postavení osoby veřejného práva ve shora uvedeném smyslu veřejné instituce může mít i subjekt zřízený ve formě státního podniku, a tedy že takový subjekt může být shledán povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona, avšak sama forma státního podniku není pro závěr o tom, že konkrétní subjekt je veřejnou institucí, dostatečným kritériem. To ostatně potvrzuje i oprávněnost shora použitého tvrzení o nemožnosti jednotné subsumpce státních podniků pod definici osoby veřejného práva splňující kritéria veřejné instituce. Není tu nepodstatné, že právní úprava vyplývající ze zákona o státním podniku se vztahuje k založení a vzniku státních podniků jako právnických osob soukromého práva. Žalovaný není státním podnikem, jenž by vznikl jako konkrétně určená právnická osoba normativním právním aktem, ale jde o státní podnik, který byl založen způsobem obecně předvídaným v zákoně o státním podniku. Státní podnik se podle § 4 zákona o státním podniku zakládá zakládací listinou, kterou jménem státu vydává příslušné ministerstvo. Zakládací listina je přitom zakladatelským dokumentem ve smyslu obchodního zákoníku. Státní podnik pak vzniká podle § 5 zákona o státním podniku dnem, ke kterému byl zapsán do obchodního rejstříku. Návrh na zápis podává zakladatel. Jde tedy o proceduru principiálně totožnou s procedurou aplikovatelnou na založení a vznik obchodních společností. Připojuje-li se k návrhu na zápis do obchodního rejstříku zakládací listina, doklad o ocenění majetku, s nímž má podle zakládací listiny podnik právo hospodařit v okamžiku svého založení, doklady dle zvláštních předpisů nutné k zápisu v obchodním rejstříku, pak jde opět o přílohy principiálně odpovídající přílohám vyžadovaným při zápisu obchodních společností. Připojuje-li se též usnesení vlády, kterým se uděluje souhlas se založením podniku, jde výlučně o doklad projevu vůle orgánu moci výkonné, jenž tu reprezentuje zakladatele, nikoli o konstituci zvláštního postavení, jež by mělo ze státního podniku obecně činit veřejnou instituci. Obdobně je tomu v případě zrušení a zániku státního podniku. Státní podnik se podle § 6 zákona o státním podniku zrušuje rozhodnutím zakladatele o zrušení podniku s likvidací nebo bez likvidace nebo o sloučení, splynutí či rozdělení podniku; rozhodnutím o sloučení nebo splynutí není dotčena povinnost podniku požádat o udělení povolení ke spojení podle zvláštních předpisů. Procedurálně jde tedy o režim plně korespondující s režimem aplikovatelným na obchodní společnosti - zřetelně osoby soukromého práva. Je-li kromě právě uvedeného činnosti příslušného státního podniku činností výdělečného charakteru, jež je jinak srovnatelná s činností jiných subjektů disponujících příslušným podnikatelským oprávněním, pak není důvodu považovat příslušný subjekt, byť podnikající ve formě státního podniku, za osobu práva veřejného, jež by byla veřejnou institucí, a tedy není důvodu jej považovat ani za povinný subjekt podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Účelem právní úpravy kodifikující podmínky činnosti subjektů ve formě státních podniků bylo dle důvodové zprávy k zákonu o státním podniku vytvořit stručný a flexibilní právní základ pro podnikatelské aktivity státních podniků, na jejichž zachování má stát z nejrůznějších důvodů zájem a u nichž se tedy nepředpokládá ve střednědobém horizontu plná privatizace, a pro zbytkové podniky stanovit takový právní rámec, který by respektoval jejich zvláštnosti tím, že nebudou muset vytvářet dozorcí rady a fondy podniků, současně však umožňoval urychlení jejich zániku a nepřipouštěl jejich přeměnu na podniky vykonávající svoji činnost podle zákona o státním podniku. To, že by takto zřízené státní podniky měly disponovat jakýmkoli zvláštním oprávněním či nadáním, jež by z nich činilo veřejnou instituci, nevyplývá ani ze skutečnosti, že stát má na jejich zachování zájem a hodlá jim tedy svůj majetek svěřit a takto je v jejich podnikání podpořit (a právně i fakticky jim dokonce podnikání umožnit), neboť určité své zájmy považuje za významné celospolečenské, strategické či veřejně prospěšné a k jejich institucionálnímu zajištění hodlá využít formu státního podniku, jak mu § 3 odst. 2 zákona o státním podniku umožňuje, ani ze skutečnosti, že v určitých ohledech přísnější právní reglementace, jež se vztahuje na podnikatelské aktivity státních podniků, není aplikovatelná na jiné subjekty, byť by se ve vztahu k těmto státním podnikům nacházely ve vztahu konkurenčním. Právní úpravě podávané z § 3 odst. 2 zákona o státním podniku tak není důvodu přiznávat význam zásadnější, než jaký jí přiznal Městský soud v Praze, který v ní shledal toliko důvody zakládání státních podniků, a nikoli jejich zvláštní oprávnění, nadání či postavení, jak dovozuje stěžovatel. Zvláštní postavení státních podniků, jež by z nich samo o sobě činilo veřejnou instituci, nelze ostatně dovozovat ani u zbytkových státních podniků, tedy subjektů s tzv. změněným majetkem.

Nadto Nejvyšší správní soud poznamenává, že závěru, podle něhož sama forma státního podniku nečiní z konkrétního subjektu veřejnou instituci, významně nasvědčuje též prvorepubliková judikatura Nejvyššího správního soudu (Boh. A 10489/33, Boh. A 5420/26), v níž „podnikem“ je myšlena osoba, jež by nyní ve smyslu zákona nebyla veřejnou institucí; jednalo se o prvorepublikový staniční úřad železniční, který „... přijímaje nákladní list na zboží k dopravě, nekoná funkci státního orgánu ..., byť ... nejedná arciť vždy jen ... (ale též - poznámka současného Nejvyššího správního soudu) ... v rámci podniku po obchodnicku vedeného ...“. Tehdejší Nejvyšší správní soud neopomněl zdůraznit právě skutečnost, že státní dráhy pracovaly pomocí kapitálu a organizované práce, a to „... podle zásad obchodnického hospodaření ...“.

Právě uvedený závěr ve vztahu k žalovanému snese i test nejširšího doktrinárního rozlišení veřejné správy podle úkolů, jež jsou jí svěřeny (souhrnně např. in: Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 5. rozšířené vydání, C. H. Beck, 2003, str. 14). I kdyby totiž bylo jednání žalovaného kvalifikováno jako jednání ve veřejném zájmu, byť zřejmě výlučně z toho důvodu, že jde o podnikání s využitím státem svěřeného majetku, neboť jiný aspekt jednání ve veřejném zájmu tu lze dovést stěží, nebyl by žalovaný považován za součást veřejné správy, na kterou je povinnost podávaná ze zákona o svobodném přístupu k informacím především zaměřena, ani v jejím nejširším pojetí, neboť jeho jednání není ani vrchnostenským zasahováním, ani zabezpečováním či obstaráváním věcí veřejných ve veřejném zájmu, jež by se uskutečňovalo jinak než formou hospodářské výdělečné činnosti. I zde je tedy třeba za významnou považovat přítomnost prvku hospodářské výdělečné činnosti.

Nenasvědčuje-li žádné ustanovení ani smysl a účel zákona o státním podniku tomu, že by státní podnik měl toliko pro svoji formu být považován za veřejnou instituci, jež by byla povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím,

a nenasvědčuje-li takovému jednoznačnému závěru ani samotný text zákona, o čemž ostatně svědčí i právě projednávaná věc, je třeba se zabývat smyslem a účelem samotného zákona a toliko z nich taková zvláštní postavení státního podniku dovozovat. Podle čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jsou to státní orgány a orgány územní samosprávy, kdo má povinnost přiměřeným způsobem informovat o své činnosti. Pokud zákon, jenž k poskytování informací stanoví podrobnosti a jenž je tedy prováděcím zákonem k čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, hovoří o veřejných institucích, pak jimi musí mít na mysli toliko takové subjekty, jež na sebe alespoň v omezené míře přebírají vrchnostenské či bezprostředně související veřejnoprávní postavení. Právo na informace podávané ze zákona je mimo jiné jednou z forem kontroly zaměřené na správu věcí veřejných, tedy kontrolou „subjektů veřejného sektoru“. Uváží-li Nejvyšší správní soud, že stát se může na podnikání podílet dvěma způsoby, a sice buď založením obchodní společnosti podle obchodního zákoníku nebo založením státního podniku podle § 4 odst. 4 zákona o státním podniku, není důvodu tyto dva způsoby nepovažovat z hlediska práva na informace za zcela srovnatelné. Není-li důvodu pokládat za veřejnou instituci obchodní společnost, v níž drží stát majetkový podíl, na který jsou ve prospěch státu vázány užitky pocházející z činnosti takové obchodní společnosti (typicky podíl na zisku), není rozumného důvodu za ni pokládat takový subjekt, který není obchodní společností, ale státním podnikem, z něhož má však stát majetkový užitek principiálně srovnatelný s užitek z podnikání obchodní společnosti. Nelze tu přehlížet, že státní podnik je stejně jako obchodní společnost toliko formou subjektu, na které nelze spolehlivě vystavět jakýkoli rozdíl z pohledu postavení takového subjektu coby veřejné instituce; z hlediska zákona nemůže být rozdíl v tom, zda stát se fakticky účastní podnikání tak, že založí obchodní společnost, nebo zda založí subjekt ve formě státního podniku.

Není tedy důvodu státní podnik považovat za veřejnou instituci, jež by byla povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, pouze z důvodu přítomnosti právní formy „státního podniku“. Nadto Nejvyšší správní soud neshledává v případě žalovaného ani žádné další specifické skutečnosti, z nichž by mělo vyplynout, že ač státní podnik obecně není veřejnou institucí, žalovaný jím je. Vstupuje-li žalovaný do soukromoprávních vztahů jako jinak „běžný“ podnikatel, má-li jeho činnost výlučně obchodní povahu, byť tím uspokojuje zájem státu, který se stát coby jeho zakladatel rozhodl institucionálně zajistit využitím formy „státního podniku“, a byť mu k tomu svěřil svůj majetek, není důvod jej stavět na tutéž úroveň jako jiné subjekty, o nichž se § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím zmiňuje konkrétně.

Ani teoretickoprávní traktace tzv. veřejných podniků, za něž jsou považovány též soukromé podniky obstarávající určitou část úkolů veřejné správy nebo též samotnou činnost spočívající ve výkonu výsostného práva soukromou osobou, propůjčeného jí zákonem nebo na jeho základě, v širším smyslu pak zvláště kvalifikovaná činnost ve veřejném zájmu na omezenou dobu (souhrnně např. in: Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 5. rozšířené vydání, C. H. Beck, 2003, str. 385), ze žalovaného povinný subjekt podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím nečiní. Pokud totiž stěžovatel namítá, že žalovaný je povinným subjektem, neboť je tzv. veřejným podnikem, ani takovou konstrukci Nejvyšší správní soud za správnou nepovažuje. Pojem „veřejný podnik“ nelze zaměňovat s pojmem „veřejná instituce“, jeho obsah přitom nemusí být chápán jednotně. S právně jen obtížně definovatelným pojmem „veřejný podnik“ se lze setkat v právu komunitárním i v právních rádech jednotlivých členských států Evropské unie. „Veřejný podnik“ je však typicky pojat ve smyslu „podnik poskytující služby obecného hospodářského významu“ či zjednodušeně „podnik veřejné služby“, jak je podáván například ze Směrnice Komise ES č. 80/723 o transparentnosti a jak byl judikován Evropským soudním dvorem

v právních věcech „Commune d'Almelo“ (C - 393/92, ECR I - 1477 1994) či „Corbeau“ (C - 320/91, ECR I - 2533 1993), aniž by však byla rozhodující jeho právní forma. Není tedy na straně jedné vyloučeno, aby „veřejným podnikem“ v právě uvedeném pojetí byl podnik založený typicky soukromoprávním způsobem, tj. aby šlo o obchodní společnost, na straně druhé nelze z formy „státní podnik“ specifikované ZSP automaticky dovozovat splnění podmínek „veřejného podniku“ právě uvedeného pojetí.

Tvrdí-li stěžovatel, že žalovaný je „veřejným podnikem“, a proto by měl být povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, takovému závěru nelze ostatně přisvědčit ani za podpůrného použití Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, jež by měla být transponována do českého právní řádu. Podle čl. 1 bodu 2. této směrnice se „veřejnoprávním subjektem“, jenž by se měl co do obsahu zřetelně přiblížit zkoumanému pojmu „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, rozumí subjekt zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který však nemá průmyslovou nebo obchodní povahu (písm. a/), který má právní subjektivitu (písm. b/) a který je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty (písm. c/). Zdůraznil-li Nejvyšší správní soud již shora obchodní povahu žalovaného, pak právě tato obchodní povaha je skutečností, jež by žalovaného vyjímala z dosahu čl. 1 bodu 2. písm. a) uvedené směrnice („veřejnoprávním subjektem“ dle směrnice totiž není ten, kdo má průmyslovou nebo obchodní povahu).

Veřejnou instituci ze žalovaného konečně nečiní ani ta skutečnost, že by jej bylo možno za osobu veřejného práva považovat pro jiné právní oblasti; konkrétně by žalovaný mohl být například tzv. veřejným zadavatelem při zadávání veřejných zakázek. Závěry Evropského soudního dvora vymezující pojem osoby veřejného práva pro účely aplikace zadávacích směrnic na komunitární úrovni jsou však použitelné i na podporu shora uvedených úvah, na základě nichž dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaný není veřejnou institucí podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. I pro případ aplikace zadávacích směrnic totiž platí, že zadavatelem, jenž musí povinnosti stanovené zadávacími směrnicemi respektovat, je takový subjekt, který byl zřízený speciálně pro uspokojování obecných potřeb, přitom i v tomto případě je rozhodující, zda jde o činnost průmyslové či obchodní povahy; dále je třeba zkoumat, zda jde o osobu s vlastní právní subjektivitou, jež je úzce závislá na státu, popř. na regionálních nebo lokálních vládách nebo jiných institucích řídících se veřejným právem. Podmínka zřízení speciálně pro uspokojování obecných potřeb nikoli průmyslové nebo obchodní povahy není podle Evropského soudního dvora splněna v případě instituce, jejímž předmětem je výkon činností spojených s organizací veletrhů, výstav nebo jiných podobných podniků, a která, byť je neziskovou organizací, je řízena podle kritérií výkonu, výkonnosti a nákladové efektivity a působí v konkurenčním prostředí (rozsudek Evropského soudního dvora „Agorá Srl a jiní“ ve spojených věcech C - 223/99 a C - 260/99, ECR I - 03605 2001). Je přitom irelevantní právní forma příslušného subjektu stejně jako skutečnost, zda jsou komerční aktivity vykonávány samostatnou právní osobou tvořící součást stejné skupiny či koncernu (rozsudek Evropského soudního dvora „Gemeente Arnhem, Gemeente Rheden and BFI Holding BV“ - C - 360/96, ECR I - 06821 1998).

Přestože dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu zřetelně směřuje k zajištění nejvyšší míry otevřenosti povinných subjektů, v tomto případě nelze dovodit, že by pravidlo včleněné zákonodárcem do zákona o svobodném přístupu k informacím činilo ze žalovaného povinný subjekt a nelze tak u něho dovozovat povinnost poskytovat informace, jejichž poskytnutí se stěžovatel domáhal. Kromě toho Nejvyšší správní soud předpokládá, že zřizovatel žalovaného, jenž povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím nepochybně je, disponuje podstatnou částí požadovaných informací.

Ze shora uvedeného Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalovaný není veřejnou institucí, jak je podávána z § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a již z tohoto důvodu není povinným subjektem podle zákona, aniž by bylo zapotřebí zkoumat druhou z podmínek, a sice zda žalovaný hospodaří s veřejnými prostředky či nikoli; pro konstataci, že žalovaný je povinným subjektem, by totiž musely být splněny obě podmínky kumulativně, jak Nejvyšší správní soud již shora vyložil.

Dospěl-li tedy Městský soud v Praze k závěru, že žalovaný není povinným subjektem, neboť mu nesvědčí postavení veřejné instituce, použil správný právní předpis, v jeho rámci správnou právní normu a vyložil ji dle Nejvyššího správního soudu správným způsobem. Městský soud v Praze se tak stěžovatelem namítané nezákonnosti nedopustil.

Neshledal-li Nejvyšší správní soud v projednávané věci pochybení při aplikaci právních norem (nezákonnost), bylo by namíste kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. V této právní věci tak ovšem učinit nemohl, a sice z toho důvodu, že v napadeném rozsudku Městského soudu v Praze shledal zřetelný prvek zmatečnosti dostatečně odůvodňující jeho zrušení podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. Pokud totiž žalovaný nebyl povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, což je závěr, k němuž Městský soud v Praze správně dospěl, nemohlo být vyjádření žalovaného, proti němuž žaloba směřovala, po materiální stránce rozhodnutím podle soudního řádu správního, což nutně muselo založit kompetenční výlukou podle § 65 odst. 1, § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Pro Městský soud v Praze tak nebylo možnosti jiné, než takovou žalobu odmítnout, byť tak mohl učinit v daném případě nezvykle až poté, kdy právní otázku postavení žalovaného z pohledu zákona o svobodném přístupu k informacím vyhodnotil hmotněprávně. Z právě uvedeného důvodu tedy Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek zrušit a žalobu podle § 110 odst. 1 z důvodu podávajícího z § 68 písm. e) za použití § 70 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

Pokud jde o náklady řízení o žalobě, tu Nejvyšší správní soud vycházel z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel fakticky neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Úspěchem ve věci tu totiž nelze rozumět samotné zrušení napadeného rozsudku z důvodů shora podaných, neboť stěžovatel se domáhal jiného výsledku sporu, a to argumentací, jež se ukázala lichou. Za plně úspěšného ve věci Nejvyšší správní soud naopak považuje žalovaného, jehož argumentaci bylo třeba v mnoha ohledech přisvědčit, a teprve na základě jejího posouzení bylo důvodu ke zrušení napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, proto mu Nejvyšší správní soud přiznal proti stěžovateli náhradu nákladů ve výši 2150 Kč (dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu - převzetí a příprava zastoupení a vyjádření ke kasační

stížnosti - v celkové výši 2000 Kč společně se dvěma režijními paušály podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu v celkové výši 150 Kč, celkem tedy 2150 Kč). K zaplacení stanovil Nejvyšší správní soud neúspěšnému stěžovateli přiměřenou lhůtu.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. ledna 2006

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu