



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrda v právní věci žalobce: **Ing. P. Č.**, zastoupený Mgr. Václavem Bubeníkem, advokátem se sídlem Moravská Třebová, Cihlářova 167/4, proti žalovanému: **Liberecká IS, a.s.**, se sídlem Liberec, Mrštíkova 3, zastoupená JUDr. Alexandrem Šoljakem, advokátem se sídlem Liberec, U Soudu 363/10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 18. 9. 2013, č. j. 59 A 39/2013 - 48,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 5250 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Václava Bubeníka, advokáta se sídlem Moravská Třebová, Cihlářova 167/4.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce e-mailovou žádostí ze dne 23. 3. 2013 požádal žalovaného (dále jen „stěžovatel“) o informace týkající se kupní smlouvy č. 48/2005, podle které stěžovatel vykonává pro Magistrát města Liberce softwarové a další služby, a to konkrétně informace o tom, jaký byl poskytnut konkrétní typ software, zda službu zajišťovala žalovaná sama, případně zda byla uživatelská podpora či správa systémů řešena objednávkou externích služeb, v takovém případě žalobce žádal o sdělení celkové sumy externě dodaných služeb v roce 2012, a to u ekonomického systému, spisové služby, pohledávkového systému,

mzdové agendy, vyvolávacího systému, docházkového systému, hlasovacího systému zastupitelstva, elektronické pošty, vedení domén, WIFI síť Elektronická tržnice.

[2] Stěžovatel e-mailovou odpovědí ze dne 26. 3. 2013 sdělil, že stěžovatel není povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), proto požadované informace nemůže poskytnout.

[3] Na odpověď stěžovatele reagoval žalobce podáním označeným jako „*odvolání*“, v němž namítal, že stěžovatel splňuje všechny znaky veřejné instituce, neboť je ovládán územním samosprávným celkem, který jej řídí prostřednictvím valné hromady a vykonává dohled nad jeho hospodařením s tím, že stěžovatel plní veřejný účel, přičemž žalobce se zároveň dotazoval jen na okolnosti smlouvy uzavřené se Statutárním městem Liberec (dále také jen „město“) s cílem porovnat náklady, která statutární města vynakládají na služby IT.

[4] Dne 12. 4. 2013 stěžovatel žalobci sdělil, že jeho „*odvolání*“ projednalo představenstvo stěžovatele a dne 29. 3. 2013 přijalo usnesení, kterým potvrdilo předchozí názor, že stěžovatel není povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím a jeho žádost zamítlo.

[5] Přípis stěžovatele ze dne 12. 4. 2013 považoval žalobce za *rozhodnutí* a napadl jej žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec (dále jen „krajský soud“), který podání stěžovatele ze dnů 26. 3. 2013 a 29. 3. 2013 po materiální stránce posoudil jako rozhodnutí a obě zrušil a současně věc vrátil k dalšímu řízení stěžovateli, neboť dovodil, že stěžovatel splňuje všechny definiční znaky veřejné instituce jako povinného subjektu dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím; konstatoval přitom, že rozhodnutí, kterými žalobci odmítl sdělit jím požadované informace, neobsahují žádné relevantní důvody podle zákona o svobodném přístupu k informacím k odepření zpřístupnění žalobcem požadovaných informací a jsou proto nepřezkoumatelná.

[6] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností pro nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a pro vady řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[7] Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně posoudil jeho postavení jako veřejné instituce podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Není sporné, že jediným zakladatelem a akcionářem stěžovatele je Statutární město Liberec, které je územním samosprávným celkem. Stěžovatel však nepodléhá veřejnému dohledu města, jeho dozoru a pokynům, neboť nadále koná svoji činnost jako běžná obchodní společnost

pokračování

existující dle soukromého práva. Město je sice oprávněno obsazovat orgány stěžovatele, ale poté je již pouze na stěžovateli, zda bude generovat zisk nebo ztrátu, jakým projektům se bude věnovat, jakož i provádění další běžné podnikatelské činnosti a obchodního vedení společnosti. V těchto případech již stěžovatel vykonává činnost jako jakákoliv jiná obchodní společnost soukromého práva a na tuto oblast jeho činnosti dopadají i dotazy žalobce, které jsou předmětem tohoto řízení. K argumentaci krajského soudu namítl, že třebaže byl podle svých stanov založen pro zajišťování informačních služeb pro svého zakladatele (tj. město), od doby svého založení se těžiště jeho činnosti přesunulo k soukromoprávní oblasti, a to k poskytování služeb elektronických komunikací za účelem zisku. Závěry krajského soudu tak nejsou ničím podloženy.

[8] Stěžovatel dále namítl, že v souzené věci zcela absentuje jakékoliv rozhodnutí, které by bylo možné v předcházejícím řízení přezkoumat dle § 65 a násl. s. ř. s. Je chybná úvaha krajského soudu, který za taková rozhodnutí považuje sdělení stěžovatele ze dne 26. 3. 2013 a potvrzení této úvahy usnesením představenstva stěžovatele ze dne 29. 3. 2013, neboť stěžovatel nikdy nevydal rozhodnutí, které by zakládalo, měnilo či rušilo práva a povinnosti žalobce ve vztahu k jeho žádosti o poskytnutí informací. Stěžovatel postupoval v dobré víře, že není povinným subjektem, žalobce mohl požadované informace získat od města, které povinným subjektem nepochybně je. Stěžovatel se požadavkem žalobce na poskytnutí informací nijak věcně a obsahově nezabýval, jen z formálního pohledu dovodil, že není povinným subjektem a tuto informaci zcela neoficiální cestou žalobci sdělil. Tyto úkony stěžovatel nepovažuje za rozhodnutí, neboť jim nepředcházela jakákoliv jednání či věcné rozebrání dané problematiky ani se nepomýšlelo na to, kdo je k takovému úkonu za stěžovatele oprávněn, protože byl považován za zcela neformální.

[9] Stěžovatel rovněž namítl, že *„řízení předcházející řízení před krajským soudem bylo stiženo zásadní vadou, neboť ve věci nebylo nařízeno ústní jednání, přestože na projednání věci při jednání trval“*.

[10] Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti s tím, že se ztotožnil se závěry krajského soudu, že stěžovatel splňuje znaky veřejné instituce jako povinného subjektu dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tvrzení stěžovatele o tom, že účel jeho založení a činnosti je ryze soukromý a komerční, jeho jediným cílem je tvorba zisku, je nepodložený a v rozporu se stanovami stěžovatele, z nichž je zřejmé, že stěžovatel byl založen k uspokojování veřejných potřeb a potřeb jiných zřizovatelem (městem) vybraných právnických osob s rozhodující účastí města. Nedůvodné jsou i další námitky stěžovatele, jehož sdělení sice nemají všechny náležitosti správního rozhodnutí, jde však o rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť představují vyřízení žádosti (resp. opravného prostředku) žalobce. Případné nenařízení jednání krajským soudem pak nemůže mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť stěžovatel netvrdil další rozhodné skutečnosti, k nimž by nabídl důkazy.

[11] V replice k vyjádření žalobce stěžovatel zopakoval své námitky uvedené v kasační stížnosti a dále doplnil, že mu nikdy nebyl přiznán jakýkoli veřejnoprávní statut a v případě, kdy by se dostal do ztráty nebo dokonce do existenčních problémů, neexistoval by u něj žádný automatický nárok na ekonomickou pomoc ze strany města. Rovněž s ohledem na tyto skutečnosti dospěl k závěru, že není povinnou osobou dle zákona o svobodném přístupu k informacím. K nenařízení jednání krajským soudem dále uvedl, že

se na krajský soud obrátil s vyjádřením, u kterého měl za to, že je z něj zřejmé, že trvá na tom, aby ve věci bylo nařízeno jednání. Na tomto jednání hodlal objasnit veškeré skutečnosti související s tímto řízením, zejména pak své postavení coby údajná veřejná instituce. Nenařízením jednání jej proto krajský soud poškodil a tato vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[12] Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatňoval stěžovatel ve svém podání. Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Úvodem je třeba uvést, že je zjevné, že stěžovatel mylně podřazuje stížní důvody uvedené výše pod body [8] a [9] pod ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., které se týká vad řízení právě před stěžovatelem, ve skutečnosti však pod bodem [8] uplatňuje námitku nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a pod bodem [9] uplatňuje námitku vady řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[15] V první řadě není důvodná námitka stěžovatele vytykající krajskému soudu, že ve věci nenařídil ústní jednání, neboť krajský soud zrušil obě rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, přičemž v případě zrušení rozhodnutí z těchto důvodů krajský soud podle § 76 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje bez nařízení jednání. Navíc z obsahu soudního spisu plyne, že krajský soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. přípisem ze dne 28. 6. 2013, který byl stěžovateli doručen dne 2. 7. 2013, výslovně stěžovatele vyzval, aby se ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení této výzvy vyjádřil, zda souhlasí s projednáním a rozhodnutím věci bez nařízení jednání s výslovným poučením o tom, že souhlas s projednáním věci bez nařízení jednání je udělen dle citovaného zákonného ustanovení také tehdy, nevyjádří-li se účastník (stěžovatel) do dvou týdnů od doručení této výzvy. Stěžovatel se ve věci vyjádřil až podáním doručeným krajskému soudu dne 23. 7. 2013, a to výhradně k obsahu žaloby, v tomto vyjádření nevyslovil svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Svůj nesouhlas neprojevil ani ve svém dalším podání, které bylo krajskému soudu doručeno dne 9. 8. 2013. Tvrzení stěžovatele, že z jeho vyjádření k žalobě je zřejmé, že trvá na tom, aby ve věci bylo nařízeno jednání, obsahu tohoto podání neodpovídá a je zjevně účelové. Z obou výše uvedených důvodů proto není tato námitka důvodná.

[16] Krajský soud v projednávané věci přílehavě aplikoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 - 67, který v souladu s nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 a ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, konstatoval: „Ústavní soud konstatuje, že k vyřešení otázky, zda má ten který subjekt povahu veřejné instituce, je nutno přistoupit ke zkoumání jeho povahy. Současný vývoj přitom prakticky znemožňuje striktní oddělení všech institucí soukromých od institucí veřejných a je třeba reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty

pokračování

soukromoprávní s veřejnoprávními. Rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou musí vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze“. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku rovněž dovodil, že tato kritéria pro určení, zda jde o instituci veřejnou nebo soukromou je třeba také aplikovat na činnost územních samosprávných celků a jejich orgánů. Od závěrů uvedených v tomto rozhodnutí nemá důvod se zdejší soud odchýlit ani v nyní posuzované věci.

[17] Z hlediska osoby zřizovatele stěžovatele, resp. zakladatele, není v nyní projednávané věci pochyb o tom, že jakkoliv je stěžovatel akciovou společností, která byla založena v souladu s tehdy platným zákonem č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníkem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“), je jeho zakladatelem Statutární město Liberec jako územně samosprávný celek.

[18] Od této skutečnosti se odvíjí i posouzení druhého hlediska, tj. který subjekt vytváří jednotlivé orgány stěžovatele dříve podle obchodního zákoníku a nyní podle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (dále jen „zákon o obchodních korporacích“). Tím je opět Statutární město Liberec, ať již přímo ve vztahu k valné hromadě nebo zprostředkovaně jejím prostřednictvím [srov. zejména § 180 odst. 1, 2 obchodního zákoníku (nyní § 353 odst. 1, 2 zákona o obchodních korporacích), § 184 odst. 1 obchodního zákoníku (nyní § 398 odst. 1 zákona o obchodních korporacích), § 187 odst. 1 písm. d), e) obchodního zákoníku (nyní § 421 odst. 2 písm. e) a f) zákona o obchodních korporacích), § 194 odst. 1 věta první obchodního zákoníku (nyní § 438 odst. 1 zákona o obchodních korporacích), § 200 odst. 1 obchodního zákoníku (nyní § 448 odst. 2 zákona o obchodních korporacích) a také stanovy žalovaného].

[19] Dalším kritériem, kterým je třeba se zabývat, je existence či neexistence státního dohledu nad činností stěžovatele. Rovněž zde je nutné vycházet z konkrétní posuzované situace, tj. míry dohledu, kterou Statutární město Liberec disponuje ve vztahu k činnosti stěžovatele, nikoliv z existence či neexistence státního dohledu nad činností akciových společností obecně. Nemusí jít nutně o vrchnostenskou kontrolu, ale postačí dohled, který může konkrétní subjekt (Statutární město Liberec) vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu (stěžovateli), byť i na základě předpisů soukromého práva, např. dříve obchodního zákoníku a nyní zákona o obchodních korporacích. Statutární město Liberec pak jako jediný akcionář stěžovatele může vykonávat dohled nad jeho činností prostřednictvím jím, resp. valnou hromadou volených orgánů společnosti [srov. zejm. § 197 odst. 2 obchodního zákoníku (nyní § 447 odst. 1 zákona o obchodních korporacích), §

198 obchodního zákoníku (nyní § 447 odst. 3 zákona o obchodních korporacích), § 199 odst. 1 obchodního zákoníku (nyní § 404 zákona o obchodních korporacích), § 201 odst. 1 obchodního zákoníku] i bezprostředně v rámci výkonu svých akcionářských práv [srov. zejm. § 187 odst. 1 písm. f) obchodního zákoníku (nyní § 421 odst. 2 písm. g) zákona o obchodních korporacích)].

[20] V neposlední řadě je třeba posoudit, zda je účel stěžovatele soukromý nebo veřejný. Krajský soud se touto otázkou v napadeném rozsudku zabýval a správně poukázal na to, že dle stanov stěžovatele účelem jeho založení Statutárním městem Liberec byl kontinuální rozvoj Informačního systému města a zajištění všech potřebných služeb spojených s jeho provozováním, zpracovávání projektů, řízení implementace jednotlivých úloh a plné zajištění trvalé a kvalitní podpory. Dalším cílem stěžovatele bylo vybudování jednotné informační základny pro magistrát města a městem vybraných právnických osob městem zřízených, nebo právnických osob, ve kterých má město majetkovou, resp. kapitálovou účast alespoň 50%. Zcela obecné námitky stěžovatele, že *„od doby jeho založení se těžiště jeho činnosti přesunulo k soukromoprávní oblasti, a to k poskytování služeb elektronických komunikací za účelem zisku“* jsou v této souvislosti zcela nepodstatné. Krajský soud výstižně poukázal na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 - 67, podle kterého je také třeba vnímat příslušná ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“), podle nichž by měla být činnost obce spojena vždy s uspokojováním veřejných zájmů a s plněním úkolů obce (§ 9 zákona o obcích, ve znění účinném do 31. 12. 2002, § 35a zákona o obcích, ve znění účinném od 1. 1. 2003, podle kterého obce mohou zakládat právnické osoby k plnění svých úkolů). S těmito závěry krajského soudu se opět zdejší soud ztotožňuje.

[21] Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že stěžovatel byl založen Statutárním městem Liberec jako územním samosprávným celkem, jeho orgány jsou částečně přímo a částečně prostřednictvím valné hromady vytvářeny Statutárním městem Liberec, který současně zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností stěžovatele, který plní veřejný účel. Jakkoliv je proto stěžovatel osobou soukromého práva, převažují u něj jednoznačně znaky svědčící o jeho veřejné povaze a jde proto o veřejnou instituci podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[22] Úvodnost nelze přiznat ani námitce stěžovatele, že v dané věci nevydal rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104: *„Úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (§ 65 s. ř. s.)“*.

[23] Nejvyšší správní soud tak souhlasí rovněž se závěrem krajského soudu, který dovodil, že e-mailové odpovědi stěžovatele jsou rozhodnutím v materiálním smyslu, byť nesplňují formální náležitosti rozhodnutí podle § 15 a 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, je z nich zřejmé, že stěžovatel odmítl poskytnout žalobci informace na základě (mylného) závěru, že není povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Těmito rozhodnutími tedy bylo nepochybně zasazeno do práv žalobce, neboť poskytnutí informací stěžovatelem bylo odmítnuto z irelevantních důvodů. Kasační námitka stěžovatele v tomto směru vznesená, proto opět důvodná není.

pokračování

[24] Závěrem zbývá nad rámec kasačních námitek stěžovatele pro úplnost uvést, že krajský soud přílehavě na posuzovanou věc aplikoval také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73, a rozhodnutí stěžovatele pouze zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, neboť nebylo možné věcně přezkoumat relevantní důvody pro odmítnutí žádosti žalobce, které v rozhodnutích stěžovatele uvedeny nebyly.

[25] Ze shora uvedených důvodů dospěl zdejší soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele důvodná není, a proto ji zamítl.

[26] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl dle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[27] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce naopak měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, proto má vůči stěžovateli, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci vznikly náklady za zastoupení advokátem v celkové výši 5250 Kč, sestávající z odměny za zastoupení advokátem za vyjádření k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši jedné poloviny mimosmluvní odměny podle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5, § 11 odst. 2 písm. a) odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., tj. ve výši 1550 Kč, dále za vyjádření ke kasační stížnosti ve výši 3100 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb. a k těmto úkonům příslušejícím režijním paušálům po 300 Kč podle § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 28. března 2014

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu