



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Za zdravé a krásné Holešovsko, spolek**, se sídlem Míru 316, Holešov, proti žalované: **Industry Servis ZK, a. s.**, se sídlem Holešovská 1691, Holešov, zast. Mgr. Lukášem Rothanzlem, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, za účasti: **I) Ing. J. Č., II) J. N.**, proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 2. 2013, čj. PAS/INF/05/2012, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2015, čj. 62 A 23/2013 - 139,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Účastníci řízení ani osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

[1] Žádostí o informace ze dne 9. 11. 2012, podanou podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též jen „informační zákon“), žalobce požádal žalovanou o poskytnutí následujících informací:

- 1. Celkový čistý příjem osoby zúčastněné na řízení I. dle základního platového tarifu za období od 1. 1. 2010 do 30. 10. 2012.

2. Celkový čistý příjem osoby zúčastněné na řízení I. dle pravidelných a mimořádných odměn za období od 1. 1. 2010 do 31. 10. 2012.
3. Celkový čistý příjem osoby zúčastněné na řízení II. dle základního platového tarifu za období od 1. 1. 2010 do 30. 10. 2012.
4. Celkový čistý příjem osoby zúčastněné na řízení II. dle pravidelných a mimořádných odměn za období od 1. 1. 2010 do 31. 10. 2012.
5. Veškeré náklady spojené s honorováním advokátní kanceláře Juráš v souvislosti se stížnostmi na Ing. Z. V. adresované České asociaci hydrogeologů.
6. Celkový finanční příspěvek na činnost žalované ze strany Zlínského kraje v roce 2009, 2010, 2011 a 2012.

[2] V průběhu řízení před žalovanou vyjádřily osoby zúčastněné na řízení I. a II. s poskytnutím požadovaných informací svůj nesouhlas.

[3] Žalovaná poskytla dne 26. 11. 2012 žalobci informaci k bodu 5. žádosti. Ve zbytku žádost rozhodnutím ze dne 26. 11. 2012, čj. INF/05/2012-4, s poukazem na ochranu osobních údajů odmítla. Dále žalovaná uvedla, že finanční částka vyplacená J. N. a Ing. J. Č. nebyla poskytnuta z veřejných prostředků. Žalovaná hospodaří se svým majetkem, nikoli s majetkem patřícím akcionáři (Zlínskému kraji), a není právnickou osobou zřízenou k plnění úkolů veřejné správy, která hospodaří s veřejnými prostředky ve smyslu § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Odvolání proti tomuto rozhodnutí představenstvo žalované zamítlo s odůvodněním, že zakladatelem žalované byly osoby soukromého práva a žalovaná byla založena za účelem podnikání. Až později se v důsledku smlouvy o převodu cenných papírů stal majitelem akcií Zlínský kraj. Veřejnoprávní prvek spočívá podle představenstva žalované pouze v tom, že takový úkon musel být schválen podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Podle představenstva žalované se v případě osob zúčastněných na řízení I. a II. nejedná o veřejně činné osoby, funkcionáře ani zaměstnance veřejné správy a informace požadované žalobcem nevypovídají nic o samotné činnosti těchto osob. Na požadované informace nadto dopadá ochrana ve smyslu § 8a informačního zákona.

[4] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) výrokem I. kasační stížností napadeného rozsudku rozhodnutí žalované, resp. jejího představenstva zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení; výrokem II. tohoto rozsudku uložil žalované povinnost poskytnout informace v rozsahu zde uvedeném v odst. [1], body 1 až 4. Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaná je subjektem hospodařícím s veřejnými prostředky a že jakožto povinný subjekt musí požadované informace poskytnout. V odůvodnění rozsudku odkázal krajský soud též na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu relevantní pro posouzení věci.

II.

Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku uvedla, že krajský soud vycházel z nesprávného předpokladu, že příjmy osob zúčastněných

pokračování

na řízení I. a II. plynuly z veřejných prostředků. Dle stěžovatelky totiž „nelze dospět k závěru, že by akciová společnost, jejímž jediným akcionářem je kraj (či jiný subjekt veřejného práva), hospodařila pouze s veřejnými prostředky, a tedy že i všechny vyplacené platové, mzdové a obdobné prostředky spadají do této kategorie“. Krajským soudem citovaná judikatura se týká posouzení povahy akciové společnosti založené územním samosprávným celkem coby povinného subjektu ve smyslu informačního zákona. Stěžovatelka nepopírá, že je povinným subjektem dle § 2 odst. 1 informačního zákona, polemizuje však se závěrem krajského soudu o aplikovatelnosti § 8b téhož zákona v nyní projednávané věci. Judikatura Nejvyššího správního soudu totiž bezvýjimečně vychází z definice veřejných prostředků obsažené v zákoně o finanční kontrole, jež nedopadá na obchodní společnosti založené územními samosprávnými celky. S touto argumentací se krajský soud vypořádal pouze okrajově a jeho rozsudek je tudíž v této souvislosti nepřezkoumatelný. K tomu stěžovatelka dodala, že „není ani možné dostat se ‚zkratkou‘ (jak učinil krajský soud) k závěru, že by snad osoby zúčastněné na řízení měly strpět zásah do ochrany svého soukromí a svých osobních údajů z titulu svého vedoucího postavení v organizační struktuře stěžovatelky jako povinného subjektu.“ S ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) přitom nelze akceptovat extenzivní výklad pojmu veřejné prostředky. Nedostatek povahy předmětných prostředků jakožto veřejných přitom nelze nahradit ani splněním dalších judikatorně dovozených znaků veřejné instituce.

[6] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti se závěry krajského soudu plně ztotožnil a s odkazy na relevantní části jeho rozsudku uvedl, že krajský soud přesvědčivě stěžovatelčiny námitky vypořádal. Kasační stížnost stěžovatelky proto označil za nedůvodnou.

[8] Osoby zúčastněné na řízení I. a II. vyjádření ke kasační stížnosti nepodaly.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

III.A K námitkám nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení. Ve své ustálené judikatuře Nejvyšší správní soud konstatoval, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za

rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v napadeném rozhodnutí krajského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků. Krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal.

III.B K námitkám týkajícím se nesprávného výkladu pojmu „veřejné prostředky“ dle § 8b informačního zákona

[11] Nedůvodnými shledal Nejvyšší správní soud i námitky týkající údajně nesprávného výkladu pojmu „veřejné prostředky“ dle § 8b informačního zákona, jakož i aplikovatelnosti závěrů obsažených v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, dle něhož se informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků podle § 8b informačního zákona zásadně poskytují.

[12] Předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že v nyní posuzované věci není sporu o tom, že stěžovatelka, jejímž jediným akcionářem je Zlínský kraj, je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona. Klíčovou otázkou však je, zda osoby zúčastněné na řízení I. a II. lze považovat za příjemce veřejných prostředků dle § 8b téhož zákona, dle něhož *„[p]ovinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.“* Ustanovení § 8b odst. 3 informačního zákona dále specifikuje, že *„[z]ákladní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.“*

[13] Informační zákon pojem „veřejné prostředky“ nedefinuje, přičemž stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu v této souvislosti vychází především z definice obsažené v zákoně o finanční kontrole (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 9 As 101/2011-108). Ustanovení § 2 písm. g) tohoto zákona jsou *„veřejnými prostředky veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)“*. Dle § 2 písm. a) se přitom pro účely posledně citovaného zákona rozumí *„orgánem veřejné správy organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodář s veřejnými prostředky“*. Stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že v posledně citovaném ustanovení nejsou výslovně uvedeny obchodní společnosti založené územními samosprávnými celky, nýbrž pouze územní samosprávné celky samotné, resp. jejich příspěvkové organizace; nelze tudíž dovodit, že by stěžovatelka sama s veřejnými prostředky nakládala.

[14] Ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Krajský soud správně v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008,

pokračování

čj. 8 As 57/2006-67, č. 1688/2008 Sb. NSS., dle něhož u akciové společnosti založené územním samosprávným celkem, jejíž orgány jsou vytvářeny tímto územním samosprávným celkem jakožto jejím jediným akcionářem, který zároveň zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností akciové společnosti (byť na základě předpisů soukromého práva) plní veřejný účel, převažují znaky svědčící o její veřejné povaze, a jedná se tedy o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona. Dle krajského soudu přitom tyto byly podmínky v případě stěžovatelky naplněny, neboť se „jedná o akciovou společnost se základním kapitálem ve výši 30 000 000 Kč, kterou vlastní na základě Smlouvy o úplatném převodu cenných papírů ze dne 14. 12. 2005 jediný akcionář – Zlínský kraj. Zlínský kraj jako veřejnoprávní korporace ve smyslu zákona č. 129/2000 Sb. tedy vstoupil do pozice 100% akcionáře. Jak se podává z listin, veřejně dostupných ve sbírce listin obchodního rejstříku, činnost žalované se týká zejména realizace záměru SPZ Holešov, a s tímto záměrem vstoupil Zlínský kraj do vlastnické struktury žalované (výroční zpráva za rok 2007). Všechny aktivity žalované vycházejí ze schválené strategie rozvoje společnosti, kterou je naplňován veřejně prospěšný záměr Zlínského kraje akcelarovat ekonomický potenciál kraje prostřednictvím podpory podmínek pro vstup významných investorů s cílem zvýšit jak celkovou ekonomickou produkci kraje, tak především rozšířit významným způsobem uplatnění lidských zdrojů a ekonomického potenciálu regionu (výroční zpráva za rok 2009).“ Krajský soud dále v citovaném rozsudku uvedl, že „je bez významu, zda Zlínský kraj byl ve vztahu k žalované zakladatelem či se stal jejím vlastníkem až později v důsledku nabytí 100% akcií, a že činnost žalované je financována prostřednictvím vlastního kapitálu, cizích bankovních zdrojů a dotačních prostředků.“ S oběma uvedenými závěry se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje.

[15] Tyto závěry se dotýkají primárně povahy stěžovatelky coby povinného subjektu a představují zároveň základní východisko k zodpovězení otázky, zda stěžovatelka nakládá s veřejnými prostředky či nikoli. Z dikce shora citovaných ustanovení § 2 písm. a) a g) zákona o finanční kontrole plyne, že veřejnými prostředky jsou finance, jakož i majetková práva a jiné majetkové hodnoty územního samosprávného celku. Zlínský kraj získal investicí do stěžovatelčiných akcií v jejím rámci 100% kapitálovou účast (tvořenou financemi kraje a tedy veřejnými prostředky), jakož i práva akcionáře jako společníka podílet se na jejím řízení, jejím zisku a na případném likvidačním zůstatku. Tato práva lze přitom zařadit mezi práva majetková či jiné majetkové hodnoty ve smyslu § 2 písm. g) zákona o finanční kontrole. Stěžovatelčino hospodaření se těchto práv bezprostředně dotýká (např. formou výplaty dividend) a je Zlínským krajem přímo ovlivňováno (skrze jím ustanovené orgány). Nelze přitom jasně vytyčit hranici, kde působení Zlínského kraje, resp. stěžovatelky začíná a končí, neboť tato působení se vzájemně prolínají. V případě, kdy je Zlínský kraj jediným stěžovatelčíným akcionářem, je tudíž nutno prostředky, s nimiž stěžovatelka hospodář, považovat za prostředky nepřímou, ale reálně náležející Zlínskému kraji, a tedy za prostředky veřejné. Již proto nelze dospět k závěru, že stěžovatelka nehospodář s veřejnými prostředky, resp. že její prostředky jsou od Zlínského kraje a jeho ekonomiky oddělitelné.

[16] Opačný výklad (zastávaný stěžovatelkou) by představoval přepjatý formalismus bránící efektivní kontrole hospodaření s veřejnými prostředky ze strany veřejnosti a ve svých důsledcích by dokonce umožňoval účelové zakládání obchodních společností

územními samosprávnými celky s cílem veřejnou kontrolu omezit či dokonce vyloučit. Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb., konstatoval, že „[d]o nabytí účinnosti novely zákona o svobodném přístupu k informacím provedené zákonem č. 61/2006 Sb. [...] platilo, že povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím je též „veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky“. Tím tak zákonodárce zdůraznil explicitně, že otázka hospodaření s veřejnými prostředky je ve veřejném zájmu, že má podléhat veřejné kontrole. [...] Je třeba si též uvědomit, že názor, že stát by v soukromoprávních vztazích vůbec neměl být osobou povinnou poskytovat informace, otevírá potenciální prostor pro korupci a další podobné negativní jevy.“ Nejvyšší správní soud přitom neshledal žádný důvod, proč by závěr zde uvedený nebyl aplikovatelný i ve vztahu k územním samosprávním celkům.

[17] Z téhož důvodu neobstojí ani stěžovatelčina námitka, dle níž údajně extenzivní výklad pojmu „veřejné prostředky“ je rozporný s čl. 4 odst. 4 Listiny, dle něhož „[p]ři používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“ Hospodaření s veřejnými prostředky totiž provází silný veřejný zájem na jeho kontrole. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s tvrzením, že v daném případě jde o výklad extenzivní. Ve skutečnosti totiž, do důsledků dovedeno, s předmětnými prostředky jako se svými i nadále fakticky skrze stěžovatelku hospodaří sám Zlínský kraj a jsou tak – coby finance, majetková práva a jiné majetkové hodnoty územního samosprávného celku ve smyslu § 2 písm. a) a g) zákona o finanční kontrole – podřaditelné pod pojem veřejné prostředky bez dalšího.

[18] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s hodnocením krajského soudu, dle něhož stěžovatelka „svoji činnost vykonává v úzké součinnosti s představiteli a orgány Zlínského kraje a její kapitál je tvořen z podstatné části akciemi vlastněnými Zlínským krajem jako 100% vlastníkem a také prostředky veřejné podpory. Je proto podle zdejšího soudu zcela nepochybné, že žalovaná je subjektem hospodařícím s veřejnými prostředky, neboť u ní veřejnoprávní prvek převažuje. Žalovaná je nástrojem Zlínského kraje jako jediného akcionáře k realizaci koncepce rozvoje regionu v určité konkrétní lokalitě.“

[19] Přestože nelze vyloučit, že stěžovatelka může hospodařit i s prostředky jinými nežli veřejnými, ani taková skutečnost by na posouzení nyní projednávané věci nemohla mít vliv. Jak totiž Nejvyšší správní soud uvedl již ve shora citovaném rozsudku čj. 8 As 57/2006-67, nelze „vyloučit kontrolu veřejnosti nad hospodařením s těmito [pozn.: veřejnými] prostředky prostřednictvím výkonu práv vyplývajících ze zákona o svobodném přístupu k informacím pouze díky skutečnosti, že [...] žalovaný hospodaří rovněž vlastními prostředky, jejichž oddělení v hospodaření společnosti není možné.“ S přihlédnutím k faktické nemožnosti oddělení veřejných a vlastních prostředků stěžovatelky je ovšem nutno pohlížet na všechny jí vyplacené platové, mzdové a obdobné prostředky jako na prostředky veřejné. Z toho důvodu pak i příjemci těchto prostředků musí být považováni za příjemce prostředků veřejných dle § 8b informačního zákona.

[20] Vzhledem k uvedenému jsou tudíž závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsažené v rozsudku čj. 8 As 55/2012-62 v nyní projednávané věci plně aplikovatelné, přičemž jak rozšířený senát uvedl, „[ú]čelem § 8b zákona o svobodném

pokračování

přístupu k informacím je poskytnout informace veřejnosti o tom, komu jsou poskytovány veřejné prostředky a v jaké míře [...] bez ohledu na postavení příjemce veřejných prostředků, čítaje v to i zaměstnance vypláceného z veřejných prostředků, v hierarchii systému veřejné správy a bez ohledu na jeho kompetence, specializaci, způsob ustanovování i náplň práce.“ Krajský soud tudíž nepochybil, pokud stěžovatelce uložil shora uvedené informace poskytnout.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Nedůvodnou kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[22] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a osobám zúčastněným na řízení podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady vzešlé z povinnosti, kterou jim soud uložil, nemají účastníci ani osoby zúčastněné na řízení dle § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl naopak ve věci plný úspěch a měl by proto právo na náhradu nákladů řízení, avšak ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké náklady v průběhu řízení o kasační stížnosti vznikly. Důvod pro přiznání paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve výši 300 Kč v projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal, neboť nepřiznání této, žalobcem ostatně nepožadované, náhrady, vůči žalobci není zjevně nespravedlivým ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb. (srov. jeho odst. 46.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. dubna 2015

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu