



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci žalobce: **L. H.**, proti žalované: **TEPO s. r. o.**, se sídlem Kladno, Mostecká 3210, zastoupené JUDr. Františkem Hrudkou, advokátem se sídlem Vodičkova 30, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2016, č. j. 46 A 42/2016 – 45,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále „krajský soud“) se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalované (dále „stěžovatelka“). Žalobce od stěžovatelky požadoval poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Podáním, předaným k poštovní přepravě dne 29. 7. 2015, po stěžovatelce žádal přehled faktur uhrazených za období od 1. 7. 2014 do 30. 6. 2015, včetně čísla faktury, identifikačního čísla dodavatele, celkové částky v CZK, data splatnosti, data doručení faktury, data uskutečnění zdanitelného plnění a popisu předmětu plnění. Stěžovatelka na žádost nijak nereagovala,

proto žalobce podal na postup při vyřizování žádosti stížnost, kterou současně zaslal na vědomí i primátorovi města Kladna. Stěžovatelka prostřednictvím svého jednatele žalobci sdělila ve vyjádření ze dne 7. 9. 2015, že není povinnou osobou podle zákona o svobodném přístupu k informacím, protože je obchodní společností založenou za účelem provozování podnikatelské činnosti, a to zejména rozvodu tepelné energie, přičemž klienty společnosti jsou zejména soukromoprávní subjekty. Protože toto vyjádření nesplňovalo základní náležitosti rozhodnutí a nedošlo ani k poskytnutí požadovaných informací nebo jinému rozhodnutí ve věci, podal žalobce dne 24. 9. 2015 opětovnou stížnost, kterou adresoval statutárnímu městu Kladnu. Město Kladno však žalobci dne 13. 10. 2015 sdělilo, že není nadřízeným orgánem stěžovatelky.

Stěžovatelka v řízení před krajským soudem popírala, že by byla povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím či správním orgánem ve smyslu § 79 odst. 2 soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“).

Rozsudek Krajského soudu v Praze

Krajský soud napadeným rozsudkem uložil stěžovateli žádost žalobce vyřídit do 15 dnů od právní moci rozsudku. Žalobu shledal přípustnou na základě závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 7 As 180/2015-33.

Krajský soud konstatoval, že stěžovatelka nezaslala žalobci žádnou výzvu dle § 14 odst. 5 písm. a) či b) zákona o svobodném přístupu k informacím a nesdělila-li žalobci ve lhůtě 7 dnů, že se žádost nevztahuje k její působnosti, byla povinna ve lhůtě 15 dnů od podání žádosti požadované informace poskytnout nebo vydat odůvodněné rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Nic takového však stěžovatelka neučinila. Opožděný dopis ze dne 7. 9. 2015 není ani rozhodnutím o odmítnutí žádosti (s formálními náležitostmi v podobě výroku, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích), natož aby žalobci poskytoval jakoukoliv z požadovaných informací. Stěžovatelka tedy ve věci nebyla činná ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a správního řádu.

Krajský soud se konečně zabýval otázkou, zda je stěžovatelka povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Konstatoval, a to na základě zjištění z veřejně dostupných zdrojů, že stěžovatelka je společností s ručením omezeným, jejímž zakladatelem a jediným společníkem je statutární město Kladno. Poukázal na nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 – 84, v němž zdejší soud zdůraznil, že právě efektivní ovládání akciové společnosti státem považuje za nejvýznamnější kritérium pro podřazení takového soukromoprávního subjektu pod pojem „veřejná instituce“. Z argumentace Nejvyššího správního soudu v citovaném rozhodnutí též krajský soud připomněl další závěry. V případě distribuce energií převažuje veřejný zájem na vykonávané činnosti, což též podporuje v posuzované věci úvahu o postavení stěžovatelky jako veřejné instituce. Platí též, že samotná nepřipravenost žalované k postupu podle informačního zákona ji z jeho režimu vyřadit nemůže. Stejně tak není za těchto okolností rozhodné, že orgány žalované nevytváří veřejnoprávní korporaci a že nepodléhá státnímu dohledu, protože toto je nahrazeno ovládáním žalované územním samosprávným celkem ve smyslu korporálního práva. Nevýznamné je i podnikání

pokračování

žalované za účelem zisku a poskytování služeb soukromým subjektům, neboť tyto charakteristiky nemohou převážit nad rysem daným efektivní kontrolou žalované ze strany veřejnoprávní korporace (města). Námitky stěžovatelky tedy ve světle ustálené judikatury správních soudů podle krajského soudu neobstojí. Nelze mít pochyb o tom, že stěžovatelka je veřejnou institucí a tedy povinným subjektem, který je povinen vyřizovat obdržené žádosti podle informačního zákona.

Krajský soud zdůraznil, že předmětem řízení není posouzení oprávněnosti odmítnutí poskytnout požadované informace. Je jím pouze otázka, zda stěžovatelka je povinna o žádosti žalobce rozhodnout. Proto je irelevantní i zmínka stěžovatelky, dovolávající se ochrany majetku, obchodního tajemství a osobních údajů. Možnost aplikace odpovídajících výluk z práva na informace přichází v úvahu přirozeně teprve v případě meritorního posouzení podané žádosti.

Kasační stížnost

Kasační stížností napadá stěžovatelka rozsudek krajského soudu v celém rozsahu a odkazuje na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Předně zpochybňuje svoji pasivní legitimaci v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, neboť se za správní orgán nepovažuje. Jádrem její argumentace spočívá v tom, že je obchodní společností, zabývající se komerční činností (zejména rozvodem teplené energie). Není nadána výkonem veřejné moci, nemá v tomto směru stanovenou žádnou působnost a nemůže vrchnostensky rozhodovat.

Stěžovatelka též zpochybňuje své postavení povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ačkoliv je jediným jejím společníkem statutární město Kladno, není veřejnou institucí, neboť zde neexistuje státní dohled nad její činností, její orgány nevytváří stát ani jiná veřejnoprávní korporace a převažuje soukromoprávní účel její činnosti.

Krajský soud se dle stěžovatelky soustředil pouze na osobu jejího zřizovatele a dostatečně nezohlednil další kritéria, která je třeba vzít při hodnocení povahy subjektu v potaz ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, kde byla jednoznačně zpochybněna možnost rozšíření okruhu povinných subjektů dle zákona o svobodném přístupu k informacím o obchodní společnosti.

Stěžovatelka rovněž poukazuje na to, že nenese důkazní břemeno ohledně negativní skutečnosti, že není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Zmínila také, že plní veškeré povinnosti zveřejňovat informace ve veřejných rejstřících. Tyto údaje jsou každému dostupné, mj. také způsobem umožňujícím dálkový přístup. S ohledem na povahu své činnosti nemá personální kapacitu k vyřizování žádostí podobných té, kterou podal žalobce. Navíc pokud by byla osobou povinnou podle zákona o svobodném přístupu k informacím, subjekty, které vykonávají soutěžní činnost k její podnikatelské činnosti, by byly bezdůvodně zvýhodněny. Konečně uvedla, že odpověď na žádost o poskytnutí informací, kterou žalobci zaslala pouze ze své „dobré vůle“, považuje za dostačující a z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, v čem konkrétně by její

pochybení mělo spočívat. Namítla, že krajským soudem formulované požadavky na vnější podobu rozhodnutí považuje za přepjatý formalismus, a to i vzhledem k nedostatku personálu pro formalizované vyřizování žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a žalobu odmítl, případně aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud se otázkou pasivní legitimace stěžovatelky důsledně zabýval, vypořádal všechny její námitky a odkázal na aktuální a přílehlavou judikaturu.

Dle názoru žalobce stěžovatelka naplňuje všechna kritéria specifikovaná v citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06. Forma zřízení stěžovatelky sice je soukromoprávní (zakladatelská listina), je však třeba zvažovat celkovou míru ingerence obce, která je jediným zakladatelem. Působnost valné hromady vykonává rada města, která jmenovala jednatele a dozorčí radu. Statutární město Kladno vykonává dohled nad stěžovatelkou na základě předpisů soukromého práva a naplňuje znaky ovládající osoby. Žalobce nepochybně, že stěžovatelka je obchodní společností sledující dosažení zisku, nicméně jejím hlavním předmětem podnikání je (dle jejího webu) nákup tepelné energie, úprava parametrů a distribuce tepelné energie pro vytápění připojených objektů a dodávka teplé vody. Je výhradním dodavatelem tepla ze soustavy centrálního zásobování teplem na území města Kladna. Zajištěním distribuce tepla stěžovatelka nepochybně naplňuje veřejný zájem. Stěžovatelka dle žalobce spadá do právně-teoretické definice veřejného podniku, jejíž pojmovou součástí je rovněž výdělečná činnost.

Žalobce shrnuje, že u stěžovatelky převažují znaky svědčící o její veřejné povaze. Naplňuje všechny znaky, jež Ústavní soud vymezil v citovaném judikátu jako znaky veřejné instituce podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ústavní soud dle žalobce rovněž zdůraznil, že veřejná správa může být vykonávána vrchnostensky i nevrchnostensky. Stěžovatel rovněž uvedl, že město Kladno je ve vztahu ke stěžovatelce ovládající osobou ve smyslu § 74 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (dále „zákon o obchodních korporacích“). Závěrem proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění podmínek řízení. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podřaditelné pod důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Následně posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím

pokračování

rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V projednávané věci reprezentuje klíčový problém otázka, zda je stěžovatelka povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím a v návaznosti na to orgánem, který je pasivně legitimovaný v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.

Subjekty, které jsou povinny poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jsou vymezeny v § 2 uvedeného zákona. V projednávané věci je relevantní § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, dle kterého jsou povinnými subjekty státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. V případě stěžovatelky připadá v úvahu podřazení pod veřejnou instituci. Zejména na základě závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 - 84, publikovaného pod č. 3405/2016 Sb. NSS (zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), krajský soud konstatoval, že stěžovatelka je veřejnou institucí.

V uvedeném rozsudku zdejší soud zdůraznil, že *„právě efektivní ovládání akciové společnosti státem považuje za nejvýznamnější kritérium pro podřazení tohoto soukromoprávního subjektu pod pojem veřejná instituce. Kritéria popsaná Ústavním soudem sice nebyla vývojem judikatury překonána, nicméně je lze ve vztahu k tomuto kritériu považovat za kritéria vedlejší. Ta mohou být rozhodující v případech, nelze-li ovládání společnosti státem zjistit se stoprocentní jistotou. Tuto tendenci, tj. akcentování kritéria ovládání soukromého subjektu státem, lze vysledovat i z již zmiňovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu; za zásadní kritérium považoval faktické ovládání soukromoprávní entity také rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, bod 102.“* Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu tak navazuje na závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz/>). Závěry Ústavního soudu byly dle stěžovatelky v posuzované věci krajským soudem nedostatečně zohledněny. Je vhodné připomenout, že Ústavní soud v citovaném rozhodnutí vymezil hlediska pro hodnocení toho, zda se jedná o veřejnou nebo soukromou instituci následovně: *způsob vzniku (zániku) instituce* (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), *hledisko osoby zřizovatele* (tj. zda je zřizovatelem stát či nikoli), *subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce* (zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli), *existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce, veřejný nebo soukromý účel instituce*. Ústavní soud rovněž dovodil, že zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že dle judikatury Ústavního soudu „veřejnost“ instituce nemusí být odvozena pouze od státu, ale také od územní samosprávy; výše uvedená hlediska lze tedy posuzovat také optikou obce a jejích orgánů (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 1705/13).

Krajský soud v posuzované věci z veřejně dostupných zdrojů řádně ověřil, že stěžovatelka je společností s ručením omezeným, jejímž zakladatelem a jediným

společníkem je statutární město Kladno. Nejvyšší správní soud doplňuje, že podle aktuální *Výroční zprávy stěžovatelky za rok 2015*, jež je veřejně dostupná v obchodním rejstříku, tvoří valnou hromadou stěžovatelky Rada města Kladna, stěžovatelka byla založena jediným společníkem (tj. Statutárním městem Kladno) a podle *Zprávy o vztazích mezi ovládající a ovládanou osobou* je stěžovatelka ovládanou osobou vlastněnou ze 100 % městem Kladnem, které vůči ní vystupuje v pozici ovládající osoby ve smyslu zákona o obchodních korporacích. Rada města (v pozici valné hromady společnosti) jmenuje a odvolává jediného jednatele společnosti a členy dozorčí rady společnosti, jak vyplývá z notářského zápisu ze dne 16. 12. 2014, založeného ve spise krajského soudu.

Podle § 74 odst. 1 zákona o obchodních korporacích je ovládající osobou osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Ovládanou osobou je obchodní korporace ovládaná ovládající osobou. K tomu přistupuje fakt, že stěžovatelka je právnickou osobou vlastněnou ze 100 % městem Kladnem. Z tohoto pohledu tedy není pochyb o tom, že stěžovatelka je efektivně ovládána statutárním městem Kladnem a krajský soud tak dospěl ke zcela správnému závěru, že stěžovatelka splňuje hlavní znak veřejné instituce vymezený rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 - 84. V posuzované věci je tedy zcela zjevné, že stěžovatelka je veřejnou institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Argumentuje-li tedy stěžovatelka opomenutím kritérií vyplývajících z nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, nezbývá než konstatovat, že sama nejen naplňuje rozhodující kritéria pro zařazení pod veřejnou instituci, ale bezpochyby splňuje i kritéria vedlejší. Jejím zřizovatelem je územní samosprávný celek, jehož městská rada tvoří nejvyšší orgán stěžovatelky (valnou hromadu), přičemž tento orgán personálně obsazuje funkce ve všech ostatních orgánech společnosti. Dohled města Kladna nad stěžovatelkou je dán vztahem ovládané a ovládající osoby (k tomu srovnej obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015-84, v němž byl soukromoprávní dohled státu nad činností povinného subjektu dovozen právě ze soukromoprávní kontroly nad činností povinného subjektu). Podstata činnosti stěžovatelky je zřejmá již z jejího vlastního vyjádření; zajišťuje zejména rozvod tepelné energie, což nepochybně naplňuje veřejný zájem podle § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona. Pochybnost ve světle argumentace Ústavního soudu nemůže vyvolávat ani způsob vzniku stěžovatelky soukromoprávním úkonem. Nelze totiž přehlédnout zásadní míru ingerence města Kladna, jež bylo jejím jediným zakladatelem.

Z uvedeného tedy lze učinit logický a zcela jednoznačný závěr, že stěžovatelka je veřejnou institucí a tím pádem i povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatelce je tedy, jako veřejné instituci odlišné od státních orgánů a územně samosprávných celků a jejich orgánů, zákonem o svobodném přístupu k informacím stanovena povinnost v oblasti poskytování informací a v této oblasti stěžovatelka rovněž vykonává svou pravomoc. V posuzované věci proto má stěžovatelka postavení správního orgánu svého druhu a v řízení o žalobě tak byla pasivně legitimována (k tomu viz přesvědčivá argumentace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 56/2014-28, body [14] a [15]).

pokračování

Namítá-li stěžovatelka, že nenesla důkazní břemeno o tom, že není povinným subjektem, je třeba zdůraznit, že krajský soud po stěžovatelce žádné důkazy v tomto směru nepožadoval a při hodnocení této právní (nikoliv tedy skutkové) otázky vycházel ze skutečností veřejně dostupných v obchodním rejstříku. Námitka stěžovatelky je tak zcela nepřípadná. Rovněž zcela irelevantní je tvrzení stěžovatelky, že řádně zveřejňuje informace o sobě ve veřejných rejstřících. Tato skutečnost by mohla mít význam při posuzování, zda lze žádost o informace vyřídit odkazem na již zveřejněnou informaci (§ 6 zákona o svobodném přístupu k informacím), pro řešení otázky, zda je stěžovatelka povinným subjektem, však žádný význam nemá.

Bez významu zůstává i nedostatek personálních kapacit k vyřizování žádostí o informace v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím (srovnej rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015-84). Krajský soud v napadeném rozsudku srozumitelně vysvětlil, proč stěžovatelka měla povinnost reagovat na žádost žalobce jedním ze způsobů, které upravuje zákon o svobodném přístupu k informacím, a proč její odpověď na žádost žalobce zákonné požadavky nesplňuje. Z napadeného rozsudku tedy je naopak zcela jednoznačné, co stěžovatelce krajský soud vytýká. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že požadavky krajského soudu kladené na formální náležitosti rozhodnutí v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodně nelze považovat za „*přepjatý formalismus*“; zcela totiž odpovídají výslovným požadavkům citovaného zákona. Podle § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se obecně použijí pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti a pro odvolací řízení ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který ve svém § 68 výslovně stanoví náležitosti rozhodnutí, jimž sdělení žalobce nevyhovuje.

Krajskému soudu je třeba též dát za pravdu, že v posuzované věci je řešena otázka, zda jestliže stěžovatelka povinna žádost žalobce vyřídit v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, nikoliv otázka, zda je třeba na tuto konkrétní žádost aplikovat zákonem předpokládané výluky z povinnosti požadované informace poskytnout. Z toho důvodu je rovněž nepřípadná argumentace stěžovatelky o zvýhodnění subjektů konkurujících stěžovatelce na trhu. V navazujícím rozhodování stěžovatelky o žádosti žalobce totiž jistě nelze bez dalšího vyloučit aplikaci některé ze zákonných výluk, kupříkladu výluky zohledňující ochranu obchodního tajemství (srovnej obdobně například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015-84, nebo ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 As 205/2016 – 29).

Lze tedy uzavřít, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a), c) ani d) s. ř. s. nebyl dán. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji podle ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O nákladech tohoto řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo žalobci, který ovšem náhradu nákladů nežádal, a jejich ani jinak ze spisu nevyplývají. Nejvyšší správní soud proto náhradu nákladů nepřiznal žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 28. prosince 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu