



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 6, proti žalované: **Správa nemovitostí Olomouc, a. s.**, se sídlem Školní 202/2, Olomouc, zastoupená JUDr. Leošem Viktorinem, advokátem se sídlem Riegrova 376/12, Olomouc, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 26. 7. 2022, čj. 60 A 34/2022-40,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 26. 7. 2022, čj. 60 A 34/2022-40, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabývá především požadavky na průběh dokazování při doplňování skutkových zjištění v řízení před krajským soudem.

[2] Žalobce požádal žalovanou podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, o poskytnutí informace týkající se „*mzdy a další odměny*“ členů statutárního (případně kontrolního) orgánu žalované za prvních 9 měsíců roku 2021, resp. množství vykázané práce jednotlivých členů orgánů v tom kterém měsíci. Na žádost žalovaná nereagovala, proto na postup při vyřizování žádosti podal žalobce k žalované stížnost.

[3] Žalobce se následně obrátil na Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci s žalobou na ochranu proti nečinnosti. Popsal průběh řízení o jeho žádosti. Stížnost nebyla

v zákonné lhůtě vyřízena, především však nebyla řádně vyřízena samotná žádost. Žalovaná je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Obecní společnosti vlastněné veřejnoprávními korporacemi jsou povinným subjektem, jsou-li splněny definiční znaky veřejné instituce. Jediným akcionářem žalované je statutární město Olomouc. Žalovaná plní veřejný účel, neboť poskytuje veřejně prospěšné služby pro město, jehož nemovitý majetek spravuje. Statuární a kontrolní orgán žalované je městem vybírán. To také uvádí žalovanou mezi obecními organizacemi na svých webových stránkách. S odkazem na judikaturu žalobce uzavřel, že žalovaná hospodaří s obecním majetkem ve veřejném zájmu a je obcí řízena i vlastněna, podléhá tedy jako veřejná instituce zákonu o svobodném přístupu k informacím.

[4] Žalovaná k žalobě uvedla, že není veřejnou institucí, nýbrž soukromoprávním subjektem. Ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*, je u ní dána převaha znaků soukromoprávních. Počet nemovitostí, které spravuje pro soukromé subjekty, výrazně převyšuje počet nemovitostí spravovaných pro město. Žalobce navíc nevyčerpal prostředky k ochraně před nečinností dle § 80 správního řádu, a pokud měl za to, že je žalovaná nečinná, měl možnost tak učinit přímo u Úřadu pro ochranu osobních údajů. Žalovaná není pasivně legitimována a žaloba by měla být odmítnuta. Uložení povinnosti zveřejnit informace by v jejím případě zakládalo porušení ústavní zásady rovnosti. Žalobce se navíc domáhá informací obsahujících osobní údaje, k čemuž žalovaná odkázala na „platový test“ plynoucí z judikatury.

[5] Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví uložil žalované povinnost rozhodnout o žalobcově žádosti do 15 dnů od právní moci rozsudku. Zabýval se předně tím, zda je žalovaná veřejnou institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Připomněl kritéria nálezu *Letiště Praha* s tím, že rozhodující pro kvalifikaci instituce veřejné či soukromé je, jaké aspekty převažují. Shrnul i judikaturu na tento nálezhavající a uzavřel, že obchodní společnost, která splňuje kritéria nálezu a jejíž jediným společníkem je stát (územní samosprávný celek) je veřejnou institucí. Uvedl dále, že mezi účastníky není sporné, a že ověřil z výpisu z veřejného rejstříku, že jediným zakladatelem a akcionářem žalované je statutární město Olomouc, tedy veřejnoprávní korporace, jejíž účel je vymezen v § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Žalovaná byla zřízena na základě rozhodnutí samosprávných orgánů svého zakladatele, které také jménem zřizovatele vykonávají akcionářská práva. Personální obsazení orgánů žalované a rozhodování o všech nejdůležitějších otázkách je plně v rukou města. To také vykonává kontrolu nad činností žalované. Ačkoliv se její poměry řídí zejména soukromým právem, nelze přehlédnout celkovou míru ingerence města při všech podstatných rozhodnutích týkajících se žalované. Veřejnoprávní charakter lze nalézt také v účelu, pro který byla žalovaná zřízena, k čemuž soud odcitoval čl. 5 stanov zveřejněných ve sbírce listin. Činnost žalované má podle stanov sloužit k uspokojování zájmů města a jeho občanů. Na tom nic nemění ani skutečnost, že spravuje nemovitosti i jiných vlastníků, jak plyne z části výroční zprávy žalované. S odkazem na judikaturu krajský soud dodal, že výkon podnikatelské činnosti není překážkou toho, aby obchodní společnost byla povinným subjektem. Uzavřel, že u žalované převažují znaky typické pro veřejné instituce ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

pokračování

[6] Krajský soud se následně zabýval tím, zda je žalovaná při vyřizování žádosti nečinná. Stížnost na postup povinného subjektu dle § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím představuje zvláštní prostředek ochrany proti nečinnosti povinného subjektu. K tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2018, čj. 5 As 15/2017-40. Na žádost žalobce ani na jeho stížnost žalovaná (ani nadřízený orgán) nijak nereagovaly, žalovaná tak je při vyřizování dané žádosti nečinná. Žalobce nebyl před podáním žaloby povinen využít prostředek ochrany proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Za mimoběžnou pak krajský soud označil argumentaci žalované, za jakých podmínek lze poskytnout informaci o platech.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Rozsudek krajského soudu napadla žalovaná (dále „stěžovatelka“) kasační stížností. Setrvává na tom, že není veřejnou institucí, neboť její postavení se řídí výlučně zákonem o obchodních korporacích. Krajský soud v jejím případě dostatečně nehodnotí kritéria z nálezu *Letiště Praha*, k čemuž zopakovala své argumenty k jednotlivým znakům z vyjádření k žalobě. Stěžovatelka též zopakovala, že uložení povinnosti zveřejňovat informace v jejím případě zakládá porušení ústavní zásady rovnosti. Mimo to, že skutečnost, že město je jediným akcionářem žalované a vykonává dohled nad její činností, nebylo předmětem řádného dokazování, je pohled soudu na její fungování zjednodušený. Akcionář, byť v pozici jediného člena valné hromady, není oprávněn udělovat představenstvu pokyny týkající se obchodního vedení společnosti. Přitom právě to formuje její charakter a směřování. Krajský soud se soustředil pouze na osobu zřizovatele a dostatečně nezohlednil další kritéria ve světle uvedeného nálezu. Krajský soud dovozuje veřejnoprávní charakter stěžovatelky dle obsahu stanov, ovšem neuvádí, o jaké stanovy se má jednat, což činí daný závěr nepřezkoumatelným, navíc ani zde žádnou takovou listinu soud k důkazu neprovedl. Základním požadavkem na spravedlivý proces je provádění dokazování pouze při jednání, což plyne i z § 77 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud stěžovatelce znemožnil na „procesně neprovedené důkazy“ reagovat. Zmiňované listiny navíc nejsou ani součástí soudního spisu. Stěžovatelka má rovněž za to, že žalobce se žalobou mohl domáhat pouze rozhodnutí o její nečinnosti při vyřizování stížnosti, tedy žaloba měla být odmítnuta.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že již v usnesení ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, mimo jiné konstatoval, že „*kasační stížnost, která (...) nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a bude proto jako nepřijatelná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.)*“. Jelikož je kasační stížnost oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (viz § 102 s. ř. s.), platí, že aby vůbec byla způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána. Z toho důvodu tedy musí obsahovat polemiku s rozhodovacími důvody krajského soudu (usnesení NSS ze dne 24. 9. 2020, čj. 8 As 63/2020-31). Tato polemika

může být méně nebo více zdařilá, vždy však musí být z textu kasační stížnosti patrná alespoň nějaká snaha reagovat na konkrétní závěry krajského soudu (viz výše citované usnesení sp. zn. 10 As 181/2019).

[10] Jestliže tedy stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje na porušení zásady rovnosti a uvádí, žalobce se mohl domáhat pouze ochrany proti nečinnosti při vyřizování stížnosti, nezbyvá než připomenout, že krajský soud se v napadeném rozsudku oběma uvedenými otázkami zabýval (bod 16. a body 19. a násl.). V nich jednak vysvětlil, proč se neztotožnil s obecnou argumentací stěžovatelky týkající se porušení jejích ústavních práv, a jednak s odkazem na výše již označené usnesení sp. zn. 8 As 15/2017 mimo jiné též předstřel svůj pohled na to, proč se žalobce mohl domáhat odstranění nečinnosti prvostupňového orgánu. Kasační argumentace (navíc jen velmi obecná) tyto závěry krajského soudu nikterak nereflektuje, tedy v této části je nutno ji v souladu s výše uvedeným označit za nepřipustnou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud současně nepřehlédl, že podle sdělení stěžovatelky o žádosti žalobce již rozhodla (odmítla ji). K tomu je však třeba uvést, že v řízení na ochranu proti nečinnosti vychází Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Jde-li o další (přípustné) kasační námitky, ty se týkají předně vad řízení před krajským soudem. Podle stěžovatelky soud neprovedl dokazování listinami, z nichž v napadeném rozsudku vyšel. V tomto ohledu z odůvodnění rozsudku krajského soudu plyne, že mimo jiné vyšel z „výpisu z veřejného rejstříku“ (bod 14. rozsudku) a ze „stanov zveřejněných ve sbírce listin“ (bod 15.). Z odůvodnění rozsudku ani ze záznamu z jednání v dané věci pak neplyne, že by krajský soud tyto listiny provedl k důkazu (k návrhu stěžovatelky dokazoval toliko částí výroční zprávy stěžovatelky). Dané listiny nejsou ani součástí správního spisu (ve spisu soudním je pak založen jako příloha žaloby výpis z obchodního rejstříku stěžovatelky ke dni 30. 3. 2022).

[14] Podle § 77 odst. 1 s. ř. s. *dokazování provádí soud při jednání*. Jak plyne z § 121 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., mimo jiné *není třeba dokazovat skutečnosti obecně známé nebo známé soudu z jeho činnosti*, přičemž podle § 120 odst. 3 o. s. ř. *soud může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků*. Jak již dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu, krajský soud pochybí (zatíží řízení vadou), pokud provede mimo jednání důkaz s cílem upřesnit skutkový stav (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 30/2009-70).

[15] V nyní projednávané věci je třeba s ohledem na uplatněné kasační námitky nejprve třeba vyjasnit, zda krajský soud prováděl v dané věci dokazování, pokud vycházel ze zjištění plynoucích ze zmiňovaného výpisu, resp. stanov. V tomto ohledu kasační soud nepřehlédl, že jde-li o zmíněný výpis, krajský soud skutečnosti z něj plynoucí dle odůvodnění napadeného rozsudku pouze „ověřil“ a příslušnou část odůvodnění (obsahující

pokračování

popis daných zjištění) uvedl tak, že „mezi účastníky řízení není sporné“. K tomu, aby však ve smyslu § 120 odst. 3 o. s. ř. mohl soud vzít určitá tvrzení účastníků za svá, musí se jednat o tvrzení ve vztahu k týmž skutečnostem, která jsou shodná (doznaná) nebo alespoň nepopřena [viz Lavický, P. *Civilní proces, Řízení sporné: Občanský soudní řád (§ 1 až 250l)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, str. 596]. V dané věci sice žaloba obsahuje tvrzení, že jediným akcionářem stěžovatelky je statutární město Olomouc, například ve vztahu k jejímu zakladateli (o němž se mimo jiné napadený rozsudek v této souvislosti také zmiňuje) však žaloba nic konkrétně neuvádí. Především pak ale z žalobních tvrzení není nic zřejmé o skutečnostech plynoucích z citovaných stanov, z nichž soud dovodil veřejný účel stěžovatelky. Lze tedy učinit dílčí závěr, že předpoklad § 120 odst. 3 o. s. ř. v dané věci není naplněn.

[16] K možnosti neprovádět dokazování s ohledem na výše citovaný § 121 o. s. ř. je třeba dále připomenout, že podle nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2011, sp. zn. IV. ÚS 433/10, „informace získané z obchodního rejstříku nelze považovat za skutečnosti známé soudu z jeho úřední činnosti. Pokud z těchto informací soud vychází ve svém rozhodnutí, je pro naplnění práva účastníků řízení na spravedlivý proces nutno řádně provést důkaz výpisem z tohoto rejstříku a účastníkům musí být poskytnuta možnost se k takovému důkazu vyjádřit“. Přestože z odborné literatury plyne, že náhled na „obecnou známost“ skutečností plynoucích z „firemního rejstříku“ není vzhledem k jejich snadné dostupnosti jednoznačný (viz Lavický, P. cit. výše, str. 599), nelze opomenout, že institut skutečností obecně známých „umožňuje, aby určité skutečnosti vnějšího světa, které soud zná ze své úřední činnosti a o nichž nemá pochybnosti, byly pro rozhodnutí ve věci použity bez dokazování (nestaly se tak předmětem dokazování), a to právě na základě výjimky ze zásady dosahování zjišťování skutkového stavu věci co by základu rozhodnutí[...] Avšak i v tomto případě je nutné, aby účastníci řízení byli s takovými – soudem uvažovanými – skutečnostmi v řízení seznámeni, aby se k nim mohli vyjádřit či případně předložit důkaz je vyvracející; i poznatek soudu o tzv. úředně známé skutečnosti totiž nemusí být správný. Je též nezbytné, aby soud, jenž vzal v úvahu skutečnosti úředně známé a nadto na nich založil své rozhodnutí ve věci, náležitě vyložil v odůvodnění rozhodnutí, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu takové skutečnosti známy, jak se o nich dozvěděl a jsou-li skutečně známy všem členům senátu, jednal-li a rozhodoval-li soud v této podobě“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 1885/2008).

[17] S ohledem na výše uvedené je tedy zřejmé, že krajský soud zatížil řízení předcházející vydání napadeného rozsudku vadou. Jednak nelze mít za to, že by skutečnosti, z nichž v napadeném rozsudku krajský soud vyšel, byly mezi účastníky nesporné, a jednak ani nelze dospět k závěru, že by se jednalo o skutečnosti, které ve smyslu shora vymezených zákonných podmínek není třeba dokazovat. Kasační soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že zmíněná vada není pouze vadou formální spočívající v nepovedení dokazování při jednání postupem podle § 77 odst. 1 s. ř. s. Jak je totiž zřejmé z výše již uvedeného, podstata popsání pochybení se týká především toho, že stěžovatelka v řízení před krajským soudem nebyla seznámena se skutečnostmi, z nichž krajský soud vyšel, a tudíž na ně nemohla nijak reagovat (zpochybnit je apod.). Dané skutečnosti přitom měly nejen podobu základních údajů o stěžovateli, jak plynou z výpisu z obchodního rejstříku (osoba akcionáře, orgány apod.), ale týkaly

se i kvalitativně složitějších zjištění vycházejících z citované části stanov založených ve sbírce listin (stěžovatelce je zde ostatně možno dát za pravdu i v tom, že stanovy krajský soud ani nijak blíže neoznačil).

[18] Pokud kasační soud shledá v řízení přecházejícím vydání napadeného rozsudku vadu, důsledkem toho bez dalšího ještě nemusí být vždy zrušení rozsudku. K tomu by mělo dojít pouze tehdy, pokud taková vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). I to je nicméně v projednávané věci naplněno. Zjištěné skutečnosti, z nichž v návaznosti na výpis z obchodního rejstříku a především citované stanovy krajský soud vyšel, se totiž týkaly samotné podstaty sporu, tedy naplnění jednotlivých znaků stanovených pro posouzení určitého subjektu jako veřejné instituce ve smyslu nálezu *Letiště Praha* (způsob vzniku instituce, zřizovatel, subjekt vytvářející orgány, existence státního dohledu, veřejný účel). Pokud v tomto ohledu krajský soud z daných zjištění vyšel, aniž by umožnil stěžovatelce se k nim vyjádřit, nelze uzavřít jinak, než že toto pochybení mohlo mít na rozhodnutí ve věci samé vliv. Zejména v případě znaku spočívajícího v posouzení účelu stěžovatelky krajský soud jednoznačně své závěry postavil právě na zmiňovaných stanovách, prostřednictvím nichž vyvracel skutečnosti zjištěné v návaznosti na řádně provedené dokazování částí výroční zprávy (srovnání počtu spravovaných nemovitostí ve vlastnictví soukromých subjektů a ve vlastnictví města).

[19] Vzhledem k tomu, že okruh kasačních námitek týkajících se vad řízení před krajským soudem je důvodný, a Nejvyšší správní soud nemůže předjímat, jak by se ke zjištěním plynoucím z uvedených listin stěžovatelka vyjádřila, nelze se nyní zabývat dalšími kasačními námitkami, které se týkají samotného věcného posouzení (tedy, zda je stěžovatelka veřejnou institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím a zda jako taková byla ve věci žádosti žalobce nečinná).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm tento soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy především, bude-li se zabývat věcí samou (nečinností stěžovatelky) a pro posouzení žaloby shledá potřebným doplnění skutkových zjištění, provede řádné dokazování a umožní účastníkům se ke svým zjištěním z něho plynoucím před rozhodnutím ve věci vyjádřit.

[21] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

pokračování

Milan Podhrázký
předseda senátu