

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **OŽIVENÍ, o.s.**, se sídlem Lublaňská 18, Praha 2, zast. Mgr. et Ing. Petrem Prchalem, advokátem se sídlem Politických vězňů 934/15, Praha 1, proti žalované: **České dráhy, a.s.**, se sídlem Nábřeží L. Svobody 1222, Praha 1, proti rozhodnutí předsedy představenstva a generálního ředitele žalované ze dne 18. 3. 2009, č. j. 55495/2009-O31, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Masaryk Station Development, a.s.**, se sídlem Olšanská 1a, Praha 3, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, č. j. 10 Ca 117/2009 - 71,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 11. 11. 2010, kterým bylo zrušeno rozhodnutí předsedy představenstva a

generálního ředitele žalované a ze dne 18. 3. 2009, č. j. 55495/2009-O31 a věc jí vrácena k dalšímu řízení. Uvedeným rozhodnutím žalovaná nevyhověla stížnosti žalobce na nečinnost a odmítla mu poskytnout požadované informace.

Spornou otázkou v této věci je posouzení, zda a v jakém rozsahu žalovaná podléhá informační povinnosti dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

II. Kasační stížnost

Stěžovatelka označila jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelka v kasační stížnosti vytýká městskému soudu, že ve svém rozhodnutí mechanicky aplikoval dřívější rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která se týkají informační povinnosti jiných subjektů, aniž vzal v úvahu specifika stěžovatelky uvedená v zákoně č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČD“). Stěžovatelka ve vztahu ke své informační povinnosti především nesouhlasí s aplikací kritéria způsobu vzniku společnosti, jelikož zastává názor, že takové kritérium má význam pouze při posouzení v daném čase, tedy v čase založení, resp. vzniku společnosti a ustavení orgánů. Namítá, že je společností téměř plně se řídící ustanoveními zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění, a v tomto smyslu tudíž i stát je jen akcionářem, vykonává pouze svá akcionářská práva a je povinen dodržovat právní úpravu fungování akciové společnosti. Jelikož se akcionářská struktura může měnit dle vůle akcionáře, nemůže mít ve vztahu k případným budoucím akcionářům vliv skutečnost, že společnost byla založena zákonem. V této souvislosti není dle názoru stěžovatelky rozhodná ani existence řídícího výboru [*dle ustanovení § 12 zákona o ČD vykonává stát práva akcionáře ve společnosti prostřednictvím řídícího výboru* – pozn. NSS], neboť pokud stát v budoucnu akcionářem nebude, nebude uplatňovat ani svůj akcionářský vliv prostřednictvím řídícího výboru. Opačný výklad by dle názoru stěžovatelky znamenal vnesení chaosu do informační povinnosti, jelikož ta by se odvíjela od aktuální struktury akcionářů. Způsob vzniku a kreace orgánů tak nemohou být dle názoru stěžovatelky zásadním kritériem, dle kterého by bylo třeba dovozovat existenci či neexistenci informační povinnosti u akciové (obchodní) společnosti.

Za jediné rozumné a objektivní kritérium stěžovatelka dále v kasační stížnosti označila nakládání s veřejnými prostředky při uspokojování veřejného zájmu, kterým se v daném případě rozumí provozování veřejné osobní dopravy. Je přesvědčena, že v tomto rozsahu je také povinna poskytovat informace dle zákona č. 106/1999 Sb. Tomuto výkladu odpovídá dle názoru stěžovatelky také koncepce zákona o ČD, který v ustanovení § 10 stanoví povinnost stěžovatelky odděleně

účtovat o veřejných a ostatních finančních prostředcích a definuje tak dva způsoby nakládání (z účetního hlediska) s vlastními finančními prostředky. Stěžovatelka uzavírá, že dle jejího názoru může být ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. považována za veřejnou instituci jen v případech, kdy zajišťuje veřejný zájem z veřejných prostředků (zejména tedy v otázkách veřejné osobní dopravy), nikoli tedy v souzené věci.

III. Vyjádření žalobce a osoby zúčastněné na řízení

Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

IV. Skutkový průběh projednávané věci

Z předloženého spisového materiálu bylo ke skutkovému průběhu věci zjištěno, že dne 9. 12. 2008 se žalobce obrátil na stěžovatelku prostřednictvím elektronického kontaktního formuláře (umístěn na internetových stránkách stěžovatelky) s žádostí o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. týkající se podmínek výběru smluvního partnera (osoby zúčastněné na řízení) a následně uzavřeného smluvního vztahu v souvislosti s využitím a zcizením pozemků a staveb Masarykova nádraží v Praze (dále jen „žádost“). Téhož dne dle záznamů stěžovatelky zaslal ředitel odboru nemovitostních projektů elektronickou odpověď žalobci s vyjádřením, že dle jeho názoru stěžovatelka není povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. a povinnost informovat dle citovaného zákona dále zvažuje právní odbor stěžovatelky. Současně žalobce požádal, aby ke své žádosti doplnil účel nakládání s poskytnutou informací. Na tuto elektronickou odpověď žalobce již nijak nereagoval; z předloženého spisového materiálu nelze ani ověřit, zda byla žalobci doručena.

Dne 8. 1. 2009 byla stěžovatelce doručena stížnost žalobce na nečinnost stěžovatelky ze dne 6. 1. 2009. Žalobce s odkazem na ustanovení § 16a zákona č. 106/1999 Sb. namítl, že dne 29. 12. 2008 marně uplynula zákonná 15 denní lhůta pro poskytnutí informace na základě podané žádosti a žalobce dosud neobdržel žádnou odpověď. V předmětném podání rozšířil žalobce svoji předchozí žádost o specifikaci dalších požadovaných informací vztahujících se ke smluvnímu vztahu mezi stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení a současně navrhl představenstvu stěžovatelky, aby usnesením věc převzalo a samo žalobci informace požadované v žádosti poskytlo. Přípisem ze dne 18. 3. 2009 reagoval předseda představenstva a generální ředitel stěžovatelky na podanou stížnost s vyjádřením, že stěžovatelka není povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb. a současně se domnívá, že informace požadované v žádosti podléhají obchodnímu tajemství. S uvedeným odůvodněním stěžovatelka požadované informace neposkytla a dodala, že je přesto připravena po konzultaci s osobou zúčastněnou na řízení určité informace v omezeném rozsahu poskytnout, pokud žalobce do nové žádosti sdělí důvody požadavku a způsob, jakým hodlá s předanými informacemi naložit.

V. Řízení před městským soudem

Městský soud se při posouzení žaloby nejprve zabýval otázkou, zda stěžovatelka naplňuje znaky veřejné instituce a je tedy subjektem povinným poskytovat informace ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Ve svém hodnocení vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, který v nálezu I. ÚS 260/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz) ohledně státního podniku dovodil, že mezi relevantní hlediska pro určení, zda se při poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří nejen způsob vzniku a zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale také hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli), subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli), existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a konečně veřejný nebo soukromý účel instituce. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu městský soud současně dovodil, že právní forma stěžovatelky (akciová společnost) ji v posuzované věci bez dalšího nevylučuje z pojmu veřejná instituce ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. a tudíž ani z aplikovatelnosti výše uvedených rozlišovacích hledisek *(srov. rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 - 67, publ. pod č. 1688/2008 Sb. NSS, a ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 Ans 4/2009 - 93, publ. pod č. 1972/2010 Sb. NSS, oba dostupné na www.nssoud.cz)*. Městský soud tak po zhodnocení všech kritérií předestřených Ústavním soudem dospěl k závěru, že stěžovatelka byla založena a vznikla na základě zákona, jejím zřizovatelem a jediným akcionářem je stát, který se zásadním způsobem podílí na vytváření jejích orgánů a vykonává nad její činností dohled, poskytuje veřejné služby (železniční dopravu) a byla zřízena převážně za veřejným účelem. Dle názoru městského soudu tedy ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 jednoznačně převažují znaky svědčící o veřejné povaze stěžovatelky, a jedná se proto o veřejnou instituci a povinný subjekt dle zákona č. 106/1999 Sb.

V závěru svého rozhodnutí městský soud musel dále zvažovat, zda s ohledem na ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. může stěžovatelce rozsudkem přímo nařídit, aby žalobci požadované informace poskytla. Vycházel přitom z blíže neodůvodněného tvrzení stěžovatelky, že požadované informace podléhají obchodnímu tajemství. Dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je v této části zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, které mu brání přezkoumat, zda byly dány důvody pro odmítnutí žádosti, a poskytnutí informací případně nařídit.

VI. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. .ř. s přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že není důvodná.

Stěžovatelka v kasační stížnosti předně rozporuje aplikovatelnost některých kriterií, která Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 vymezil k odlišení veřejné instituce od instituce soukromé. Nesouhlasí s relevancí hlediska vzniku a zániku společnosti a dále kritéria subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány instituce. K uvedené námitce je předně nutno uvést, že sporná dvě hlediska nejsou hledisky jedinými, která v citovaném nálezu označil jako relevantní Ústavní soud, který vycházel z úvahy, že v činnosti mnoha institucí se prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Městský soud tedy k závěru o veřejnoprávní povaze stěžovatelky dospěl po zvážení a vyhodnocení všech kritérií obsažených v nálezu Ústavního soudu.

Ke kritériu založení a vzniku stěžovatelky městský soud ve svém rozhodnutí po zhodnocení právní úpravy uvedl, že k němu došlo na základě zákona o ČD, a to po předchozím souhlasu vlády. Nelze tedy zpochybnit, že stěžovatelka byla založena působením moci zákonodárné jako jedné ze složek státní moci, a jako takové má kritérium založení a vzniku společnosti svůj vypovídací charakter. Na tomto faktu nemůže nic změnit ani skutečnost, že jí byla zákonem dána právní forma ryze soukromoprávní, tj. právní forma akciové společnosti, která podléhá úpravě obchodního zákoníku. Stěžovatelka vznikla transformací státní organizace České dráhy a pro její založení byl použit majetek státu, který se tak ke dni vzniku společnosti stal také vykonavatelem veškerých práv ve společnosti v roli jediného akcionáře (viz ustanovení §§ 3 – 7 zákona o ČD). Nadto zákon zakotvil postavení státu ve společnosti ve formě řídícího výboru. Nelze samozřejmě vyloučit, že se mohla pozice státu ve společnosti od svého založení a vzniku v průběhu času změnit, nicméně stěžovatelka v kasační stížnosti žádným způsobem nevysvětlila, zda a jak se taková změna projevila a proč měla obě sporná kritéria za současné situace pozbýt při posouzení její povahy na významu. Argumentace možným budoucím vývojem akcionářské struktury a z toho plynoucí možné výkyvy informační povinnosti nejsou tudíž v tuto chvíli namístě, jelikož stěžovatelce se nepodařilo relevanci namítaných kritérií ve vztahu k hodnocení, že je skutečně institucí veřejnou, nijak zpochybnit. Nad rámec je vhodné zmínit, že z následného obsahu kasační stížnosti je navíc zřejmé, že stěžovatelka nezpochybňuje, že informační povinnost ve vztahu k veřejnosti má. Za sporný pokládá pouze rozsah, v jakém je povinna informace vzhledem ke spektru své činnosti poskytovat.

Nejvyšší správní soud se na základě výše uvedených úvah ztotožnil s názorem městského soudu a námitku stěžovatelky vyhodnotil jako nedůvodnou.

Stěžovatelka dále vytýká městskému soudu, že s ohledem na zákonnou úpravu odděleného vnitropodnikového účtování stěžovatelky o činnostech hrazených z veřejných prostředků neaplikoval hodnotící kritérium jiné, kterým by dle jejího názoru mělo být hospodaření s veřejnými prostředky při uspokojování veřejného zájmu a na které by se zároveň měla informační povinnost stěžovatelky omezit. Vychází přitom z úvahy, že jako poskytovatel veřejné služby dotované veřejnými prostředky má povinnost strpět kontrolu veřejnosti nad způsobem, jakým je s takovými prostředky nakládáno (typicky tedy v otázkách veřejné osobní dopravy), nikoli však již co do obsahu dalších činností provozovaných stěžovatelkou, tak jak je tomu v nyní projednávané věci. Stěžovatelka v kasační stížnosti tedy oproti argumentaci uvedené v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela nově upozorňuje na nutnost zohlednění dalšího kritéria, kterým je dle jejího názoru závislost informační povinnosti na původu finančních prostředků, se kterými stěžovatelka hospodaří. Oproti kategorickému odmítnutí informační povinnosti obsaženému v rozhodnutí stěžovatelky o neposkytnutí informace a v navazujícím vyjádření k žalobě tedy doznala argumentace stěžovatelky značný názorový posun. Na tomto místě Nejvyšší správní soud pokládá za nutné zdůraznit, že základní charakteristikou správního soudnictví je kasační retrospektivní přezkum správních rozhodnutí. Předmětem soudního řízení správního je tedy přezkum správního rozhodnutí, včetně přezkoumání důvodů, na nichž je rozhodnutí o odmítnutí žádosti založeno. To ostatně výslovně potvrzuje i dikce ustanovení § 16 odst. 4 věty první zákona č. 106/1999 Sb., dle níž *„soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti“*. Správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí vydaném správním orgánem dle zákona č. 106/1999 Sb. hodnotí v mezích žalobních bodů obsah napadeného rozhodnutí, není oprávněn při své přezkumné činnosti aktivně upozorňovat na případné další důvody svědčící pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, v žádném případě nemůže zasahovat do činnosti správního orgánu nahrazováním důvodů rozhodnutí o odmítnutí žádosti. To by znamenalo nahrazování činnosti dožadovaného subjektu. Rozhodovací činnost Nejvyšší správní soudu je potom založena na přezkumu rozhodnutí krajského soudu, a to včetně skutkových a právních východisek, o které své rozhodnutí krajský soudy mohl opřít.

V projednávané věci je nutno konstatovat, že stěžovatel neuvedl výše uvedený důvod pro odmítnutí poskytnutí informace do odůvodnění svého rozhodnutí, žalobce s ním proto logicky nemohl polemizovat v řízení o žalobě, nemohl proti němu vznést své námitky, v důsledku čehož se k tomuto důvodu nemohl vyjádřit ani městský soud v řízení o žalobě. Důvody, které stěžovatel jakožto žalovaný správní orgán neuvedl do odůvodnění napadeného rozhodnutí, tedy nemohou být ze stejných důvodů meritorně přezkoumány ani Nejvyšším správním soudem.

Na závěr zdejší soud obecně uvádí, že pouhý odkaz na způsob vnitropodnikového účtování o konkrétní finanční operaci ve smyslu ustanovení § 10 zákona o ČD nemůže být úspěšným rozlišovacím kritériem pro určení, zda v konkrétním případě podléhá obsah žádosti informační povinnosti či nikoli. Vzhledem k charakteru stěžovatelky, kdy je jediným akcionářem stát a stěžovatelka ve své podstatě hospodaří se státním majetkem, nelze činnosti uspokojující veřejné služby zcela spolehlivě oddělit od činností ostatních. Pokud se stěžovatelka domnívá, že je určitá její činnost jednoznačně vyňata z informační povinnosti, potom je povinna v novém rozhodnutí vysvětlit, v čem neveřejnost požadované informace spatřuje, jaký původ finanční prostředky mají a na základě čeho usuzuje na ryze komerční charakter provozované činnosti. Teprve s takto odůvodněným odmítnutím žádosti o poskytnutí informace může žalobce náležitě polemizovat v žalobě.

V. Závěr a náklady řízení

Stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nebyly ve vztahu k napadenému usnesení krajské soudu shledány důvodnými, v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení splnění žádné povinnosti, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, neuložil.

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

V Brně dne 8. září 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu