



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 žalobkyně: **Forum Energy s.r.o.**, se sídlem Hybešova 726/42, Brno, zast. Mgr. Danielem Čekalem, advokátem se sídlem Kuchařská 248, Praha – Klánovice, proti žalované: **Teplárna České Budějovice, a.s.**, se sídlem Novohradská 32, České Budějovice, proti rozhodnutí valné hromady žalované ze dne 23. 1. 2012, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 7. 2012, č. j. 10 A 28/2012 - 50,

**t a k t o :**

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 7. 2012, č. j. 10 A 28/2012 - 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Předmět řízení

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí valné hromady žalované ze dne 23. 1. 2012. Uvedeným rozhodnutím valné hromady žalované bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 11. 2011, č. j. Inf 8/2011, o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací dle ustanovení § 15 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

### II. Relevantní skutkové okolnosti

Stěžovatelka podala k žalované dne 11. 11. 2011 žádost o poskytnutí informací. Žádost se týkala veškerých smluv se společností Jerus, a. s. (dále jen „Jerus“), zejména smlouvy o poskytování poradenských služeb ze dne 21. 8. 2008, dále všech dodatků k výše uvedeným smlouvám, zejména dodatku ke smlouvě o poskytování poradenských služeb ze dne 28. 4. 2009, všech zápisů z jednání představenstva žalované, na nichž představenstvo projednávalo vztah se společností Jerus, a konečně písemného manažerského shrnutí podstaty a historie smluvního vztahu mezi žalovanou a Jerus. Tuto žádost stěžovatelka rozhodnutím ze dne 24. 11. 2011, č. j. Inf 8/2011, odmítla.

Uvedené rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací žalovaná odůvodnila následujícím způsobem. Žádost nesplňuje náležitosti dle ustanovení § 14 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť z ní není zřejmé, kterému subjektu je určena. Žádost byla adresována žalované, avšak současně byl jako adresát označen předseda představenstva žalované Ing. Miroslav Houfek, vůči němuž byly žádosti vzneseny. Žalovaná není povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, protože není státním orgánem, územním samosprávným celkem, ani veřejnou institucí. Žádost o poskytnutí informací byla odmítnuta také dle § 9 zákona o svobodném přístupu k informacím z důvodu ochrany obchodního tajemství.

Stěžovatelka podala proti tomuto rozhodnutí odvolání k valné hromadě žalované, v němž namítala, že povinný subjekt byl dostatečně a srozumitelně určen. Pokud měla žalovaná pochybnosti o tom, komu je žádost určena, měla požádat stěžovatelku o upřesnění žádosti v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Žalovaná je povinným subjektem dle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť dle judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu je veřejnou institucí. Majoritním akcionářem žalované je totiž veřejnoprávní subjekt Statutární město České Budějovice. Žalovaná vznikla v důsledku rozhodnutí státu a jejím zřizovatelem byl rovněž stát. Žalovaná podléhá státnímu dohledu a je aktivní v oblasti uspokojování veřejných potřeb, resp. potřeb širokého okruhu občanů, přičemž hospodář mimo jiné i s veřejnými prostředky. Ve vztahu k ochraně obchodního tajemství měla dle názoru stěžovatelky žalovaná posuzovat každou informaci individuálně. Informace musí splňovat všechny zákonné podmínky dle ustanovení § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „obchodní zákoník“). Dle stěžovatelky žalovaná nesprávně postupovala, neboť nezkoumala pojmové znaky obchodního tajemství, všechny informace označila paušálně za obchodní tajemství a z tohoto důvodu je neposkytla. Rozhodnutím ze dne 23. 1. 2012 valná hromada žalované rozhodla tak, že podané odvolání zamítla a napadené rozhodnutí žalované potvrdila.

### III. Řízení před krajským soudem

Proti rozhodnutí valné hromady žalované podala stěžovatelka dne 26. 3. 2012 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1, zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), v níž namítala, že žádost o poskytnutí informací splňovala požadavky dle ustanovení § 14 zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud se žalovaná domnívala, že tyto požadavky splněny nejsou, měla vyzvat k jejich odstranění dle § 14 odst. 5 téhož zákona. Stěžovatelka se také domnívala, že žalovaná splňuje všechny znaky veřejné instituce stanovené judikaturou, neboť je veřejnoprávní korporací, byla založena veřejnou institucí, podléhá veřejnému dohledu, je aktivní v uspokojování veřejných potřeb a hospodář s veřejnými prostředky. Rozhodnutí valné hromady je dle stěžovatelky nepřezkoumatelné, protože žalovaná nikterak neodůvodnila a nezkoumala, zda požadované informace jsou skutečně předmětem ochrany obchodního tajemství. Stěžovatelka dále namítala, že rozhodnutí o odvolání vydala valná hromada, která není příslušným orgánem.

Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení nejprve konstatoval, že k argumentaci žalobce ohledně kritérií posuzování veřejných institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím nemá obecně výhrady. Považoval však žalobu za nepřijatelnou, protože se dle jeho názoru v posuzovaném případě jednalo o rozhodnutí v soukromoprávní věci. Stěžovatelka jako akcionář žalované neměla jinou možnost, než požadovat poskytnutí informací dle ustanovení § 180 obchodního zákoníku, který je dle závěrů krajského soudu v daném případě zvláštním zákonem upravujícím poskytování informací ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. V daném případě byla žaloba podána dle soudního řádu

pokračování

správního, ačkoliv se jednalo o spor mezi akcionářem a akciovou společností o poskytnutí vysvětlení dle obchodního zákoníku. Krajský soud uzavřel, že z výše uvedeného důvodu se jednalo o soukromoprávní spor, k jehož řešení je příslušný rejstříkový soud, a žalobu proto odmítl.

#### IV. Kasační stížnost a vyjádření žalované

Usnesení krajského soudu napadla stěžovatelka včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

Stěžovatelka namítá nesprávné právní posouzení věci krajským soudem, který odmítl na věc aplikovat zákon o svobodném přístupu k informacím. Aplikací obchodního zákoníku došlo k použití nesprávného právního předpisu, neboť při aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba vycházet z principu rovnosti. Princip rovnosti v daném případě znamená, že právo na informace má každá osoba bez ohledu na důvod žádosti nebo na vztah, v jakém je žadatel vůči povinnému subjektu. Zvláštní zákon vůči zákonu o svobodném přístupu k informacím dle ustanovení § 2 odst. 3 tohoto zákona musí upravovat poskytování informací natolik komplexně, že se obecná úprava nemůže uplatnit. Ustanovení obchodního zákoníku, které použil krajský soud, nelze považovat za takto komplexní úpravu, protože § 180 obchodního zákoníku se vztahuje pouze na vysvětlení záležitostí týkajících se společnosti, je-li takové vysvětlení potřebné pro posouzení předmětu jednání valné hromady. Stěžovatelka dále uvedla judikaturu Nejvyššího soudu, dle níž valnou hromadu nelze svolávat pouze za účelem vyslechnutí informace. Je-li společnost veřejnou institucí, lze od ní požadovat informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Stěžovatelka považuje napadené usnesení krajského soudu za nepřezkoumatelné, neboť zde zcela absentuje vyhodnocení rozdílnosti úpravy obchodního zákoníku a zákona o svobodném přístupu k informacím a toho, jak tyto předpisy na věc a příslušné subjekty dopadají. Soud se zabýval pouze interpretací ustanovení § 180 obchodního zákoníku a možností akcionáře domoci se informací. Připustil-li krajský soud charakteristiku žalované jako veřejné instituce, pak nebyl důvod vyloučit soudní přezkum v rámci správního soudnictví. Soud považuje rozhodnutí veřejné instituce za přezkoumatelné ve správním soudnictví pouze v případě, že žádost o poskytnutí informace není uplatněna akcionářem. Nevypořádal se přitom s naprostou většinou námitek stěžovatelky.

Stěžovatelka dále rozvedla důvody, pro něž spatřuje v žalované povinný subjekt dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaná je veřejnou institucí, protože majoritním akcionářem je Statutární město České Budějovice, které žalovanou také fakticky i právně ovládá a vykonává nad ní dohled. Žalovaná byla také zřízena veřejnou institucí v důsledku rozhodnutí státu, přičemž jejím zřizovatelem je taktéž stát. Stát vykonává nad žalovanou dohled v podobě Energetického regulačního úřadu. Charakter žalované jako veřejné instituce plyne i ze skutečnosti, že výrobou tepelné energie pro obyvatele Českých Budějovic a okolí vykonává aktivitu v oblasti uspokojování veřejných potřeb. Při výkonu těchto aktivit žalovaná hospodář alespoň z části s veřejnými prostředky představovanými základním kapitálem, potenciálními dividendami, ziskem, likvidačními zůstatky připadajícími na Statutární město České Budějovice. Na podporu svých závěrů odkázala stěžovatelka na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

Kasačními námitkami stěžovatelka také upozornila na skutkové odlišnosti právě posuzované věci a případu, který jako prejudikaturu použil krajský soud, tj. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2006, č. j. 11 Ca 199/2005 - 74. Stěžovatelka poukazuje na fakt,

že v prejedikaturním případě účastníci řízení nezpochybněvali aplikaci obchodního zákoníku. V posuzované věci je však veden spor právě o to, který předpis má být aplikován. Krajský soud se nevyřadil s otázkou, zda je žalovaná veřejnou institucí a bez tohoto zjištění nemohl bez dalšího aplikovat příslušná ustanovení obchodního zákoníku. Je-li možnost akcionáře domoci se informací na valné hromadě limitována, nejedná se o komplexní úpravu a měl být použit zákon o svobodném přístupu k informacím bez ohledu na to, zda je žadatel akcionářem a povinným subjektem akciová společnost.

Důvodem kasační stížnosti je i nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. U této kasační námitky stěžovatelka plně odkázala na svou argumentaci v kasační stížnosti týkající se nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem.

Žalovaná svého práva vyjádřit se k věci nevyužila.

## V. 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. d) a e) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Stěžovatelka namítala i kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Je-li však kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, přičemž pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále dle písm. c) uvedeného ustanovení vada spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), stejně jako veškerá dále uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Námitka stěžovatelky opírající se o ustanovení § 103 odst. a) s. ř. s. nespadá pod tyto důvody kasační stížnosti a je tak jiným důvodem, než o který se může kasační stížnost proti rozhodnutí o odmítnutí návrhu opírat. Její argumentace je však shodná s argumentací opírající se o ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a proto se touto argumentací Nejvyšší správní soud taktéž zabýval.

Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. K výše uvedeným vadám tedy Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu z těchto důvodů. V rámci tohoto přezkumu se zabýval i námitkou nepřezkoumatelnosti dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ačkoliv tato již dle judikatury zdejšího soudu nespadá pod rozsah důvodu kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšším správním soudem je však vždy zkoumána z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud shledal, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nebylo stíženo žádnou vadou, kterou na základě výše uvedeného zkoumá z úřední povinnosti. Z napadeného usnesení je zřejmý myšlenkový postup soudu a je zřejmé, na základě jakých skutečností a dle které právní úpravy krajský soud nakonec žalobu stěžovatelky odmítl.

pokračování

Stěžejní námitkou stěžovatelky je aplikace nesprávného právního předpisu krajským soudem, který žádost stěžovatelky o informace posoudil jako žádost o vysvětlení v režimu ustanovení § 180 obchodního zákoníku namísto zákona o svobodném přístupu k informacím a na základě tohoto posouzení krajský soud žalobu stěžovatelky odmítl. Dle stěžovatelky úprava obsažená v obchodním zákoníku nepředstavuje komplexní úpravu poskytování informací ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

*Dle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se tento zákon nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.*

*Na základě ustanovení § 180 odst. 1 obchodního zákoníku akcionář je oprávněn účastnit se valné hromady, hlasovat na ní, má právo požadovat a dostat na ní vysvětlení záležitostí týkajících se společnosti, je-li takové vysvětlení potřebné pro posouzení předmětu jednání valné hromady, a uplatňovat návrhy a protinávrhy. Neurčí-li stanovy jinak, hlasuje se nejprve o protinávrbu akcionáře.*

*Odstavec 3 téhož ustanovení stanoví, že akcionář přítomný na valné hromadě má právo na vysvětlení podle odstavce 1 i ohledně záležitostí týkajících se osob ovládaných společností.*

*Dle ustanovení § 180 odst. 4 informace obsažená ve vysvětlení musí být určitá a musí poskytovat dostatečný obraz o skutečnosti. Informace může být zcela nebo zčásti odmítnuta, jestliže z pečlivého podnikatelského uvážení vyplývá, že by mohlo její poskytnutí přivodit společnosti újmu nebo jde o vnitřní informaci podle zvláštního právního předpisu anebo je předmětem obchodního tajemství společnosti nebo utajovanou informaci podle zvláštního právního předpisu. Zda jde o takovou informaci, rozhoduje představenstvo. Odmítne-li představenstvo z uvedených důvodů informaci sdělit, může být informace vyžadována, jen pokud bude s jejím poskytnutím souhlasit dozorčí rada. Jestliže nesouhlasí s poskytnutím informace ani dozorčí rada, rozhodne o tom, zda je společnost povinna informaci poskytnout, soud na základě žaloby akcionáře. Tím nejsou dotčena ustanovení zvláštních právních předpisů na ochranu informací.*

*Podle § 180 odst. 5 vysvětlení může být poskytnuto formou souhrnné odpovědi na více otázek obdobného obsahu. Platí, že vysvětlení se akcionáři dostalo i tehdy, pokud bylo doplňující vysvětlení k bodům programu uveřejněno na internetových stránkách společnosti nejpozději v den předcházející konání valné hromady a je k dispozici akcionářům v místě konání valné hromady.*

Stěžovatelka je minoritní akcionářkou žalované. Zásadní pro posouzení námitky stěžovatelky je proto v tomto případě posouzení otázky, zda právní úprava práva akcionáře na informace dle § 180 obchodního zákoníku představuje dostatečně komplexní úpravu, a je tedy zvláštním zákonem ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zvláštním zákonem ve smyslu uvedeného ustanovení může být pouze zákon, který obsahuje komplexní úpravu podmínek a provedení práva na informace, tj. úpravu, která dostatečným způsobem provádí ústavně zaručené právo na informace a stanoví mj. prostředky právní obrany žadatelům o informace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011 - 121).

Jedním z fundamentálních práv akcionáře ve vztahu vůči akciové společnosti je právo ovlivnit činnost této společnosti, resp. podílet se na řízení a kontrole akciové společnosti. Akcionář však nemůže tuto činnost vykonávat bez znalosti záležitostí týkajících se společnosti, a proto obchodní zákoník mezi práva akcionářů na řízení společnosti zařazuje i právo na informace ve formě vysvětlení dle § 180 obchodního zákoníku. Bez tohoto práva by akcionáři nemohli činit kvalifikovaná rozhodnutí. Právo akcionáře na vysvětlení včetně vysvětlení ohledně

záležitostí týkajících se osob ovládaných společností představuje do jisté míry komplexní úpravu, neboť dle zákonných kritérií upravuje poskytování informací, vyřízení žádostí včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůty, opravné prostředky i způsob poskytnutí informací. Nelze však opominout, že sám obchodní zákoník v § 180 odst. 1 omezuje rozsah práva akcionáře pouze na vysvětlení záležitostí týkajících se společnosti, a pouze je-li takové vysvětlení potřebné pro posouzení předmětu jednání valné hromady.

Z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že akcionář má právo na vysvětlení dle ustanovení § 180 odst. 1 obchodního zákoníku pouze tehdy, je-li takové vysvětlení potřebné pro posouzení předmětu jednání valné hromady (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2012, sp. zn. 29 Cdo 1207/2011, dostupný na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz), stejně jako veškerá dále uvedená rozhodnutí Nejvyššího soudu). Ze zákona a dalších rozhodnutí Nejvyššího soudu (např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. 29 Cdo 1592/2011) je zřejmé, že právo akcionáře na poskytnutí vysvětlení nebo informace dle ustanovení § 180 obchodního zákoníku je omezeno pouze na situace, kdy jde o vysvětlení týkající se společnosti nebo osob společností ovládaných a kdy je takové vysvětlení potřebné pro posouzení předmětu jednání valné hromady.

Krajský soud v napadeném usnesení posoudil žádost stěžovatelky o informace jako žádost ve smyslu ustanovení § 180 obchodního zákoníku, přičemž následně dovodil, že žaloba stěžovatelky je soukromoprávního charakteru a nespadá tak do režimu správního soudnictví. S tímto závěrem krajského soudu nelze souhlasit. Dle judikatury Nejvyššího soudu se právo akcionáře domáhat se soudního rozhodnutí o tom, že společnost je povinna poskytnout vysvětlení, váže na splnění kumulativních podmínek uvedených v ustanovení § 180 odst. 1, 3 a 4 obchodního zákoníku. V právě posuzovaném případě je tedy zapotřebí posoudit, zda jde o vysvětlení týkající se společnosti nebo osob společností ovládaných, zda je takové vysvětlení potřebné pro posouzení předmětu jednání valné hromady, zda se akcionář na valné hromadě vysvětlení domáhal, zda představenstvo odmítlo poskytnutí požadované informace a zda ani dozorčí rada s poskytnutím informace nesouhlasila (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 29 Cdo 3839/2009).

Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu zjistil, že žádost stěžovatelky o informace se sice týkala společnosti, avšak tyto informace nebyly potřebné pro posouzení předmětu jednání valné hromady. Stěžovatelka požadovala ve své žádosti informace o veškerých smlouvách se společností Jerus, zejména smlouvě o poskytování poradenských služeb ze dne 21. 8. 2008, dále o všech dodatcích k uvedeným smlouvám, zejména o dodatku ke smlouvě o poskytování poradenských služeb ze dne 28. 4. 2009, o všech zápisech z jednání představenstva žalované, na nichž představenstvo projednávalo vztah se společností Jerus, a konečně žádala písemné manažerské shrnutí podstaty a historie smluvního vztahu mezi žalovanou a Jerus. Z výše uvedeného plyne, že tyto informace nebyly pro stěžovatelku v té době potřebné pro posouzení předmětu jednání valné hromady. Její žádost tak nelze posoudit jako žádost o vysvětlení dle § 180 obchodního zákoníku, neboť nespĺňuje základní definiční znaky.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že ačkoliv § 180 obchodního zákoníku představuje do jisté míry komplexní úpravu práva na informace akcionářů (především ohledně způsobu poskytování informací a opravných prostředků), v tomto konkrétním případě se nejednalo o situaci, kdy by tuto úpravu bylo možno využít pro získání žádaných informací. Úprava obchodního zákoníku zde nebyla zvláštním zákonem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť stěžovatelka nepožadovala informace potřebné pro jednání valné hromady, ani své žádosti neformulovala jako žádosti o vysvětlení dle § 180 obchodního zákoníku. Z žádosti navíc ani nevyplývalo, že by tyto informace stěžovatelka

pokračování

potřebovala k posouzení jednání valné hromady. Vztah stěžovatelky vůči žalované jako akcionáře vůči akciové společnosti v tomto případě nehrál roli, neboť žádost nesměřovala k poskytnutí vysvětlení dle ustanovení § 180 odst. 1 obchodního zákoníku. Žádost o informace byla formulována jako žádost dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení § 180 obchodního zákoníku tedy v daném případě nelze aplikovat. Kasační námitka je dle Nejvyššího správního soudu důvodná.

Další námitka směřovala do posouzení žalované jako veřejné instituce, na jehož základě lze dovodit aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatelka uvedla, že se soud nezabýval skutečností, zda je žalovaná veřejnou institucí a v důsledku toho i povinným subjektem dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím *povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztažující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*

Výkladem pojmu *veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky* se zabýval Ústavní soud. Zákonem č. 61/2006 Sb. účinným od 23. 3. 2006 byla z ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vypuštěna slova „hospodařící s veřejnými prostředky.“ Ústavní soud však sám dovodil použitelnost svého výkladu i na pojem „veřejná instituce“. Dle Ústavního soudu „*zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z "převahy" znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Lze si tak představit instituci, která kupříkladu v procesu svého vzniku (zániku) obsahuje soukromoprávní prvky, nicméně ostatní hlediska budou směřovat ke závěru o její veřejnoprávní povaze. Pouze na základě přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu v procesu vzniku instituce tak nelze konstruovat o její povaze úplný a přesný závěr*“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>).

Hlediska pro hodnocení toho, zda se jedná o instituci veřejnou nebo soukromou vymezil Ústavní soud následovně: způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu); hledisko osoby zřizovatele (tedy zda je zřizovatelem instituce stát či nikoli); subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (tj. zda dochází k vytváření orgánů státem či nikoliv); existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce; veřejný nebo soukromý účel instituce.

Nejvyšší správní soud již ve svých předchozích rozhodnutích dovodil, že pojem stát je třeba interpretovat extenzivněji. Ústavní soud v testu veřejné instituce uvedeném ve výše citovaném nálezu operuje s termínem stát, přičemž zdejší soud dovodil, že pod pojem stát je ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím zapotřebí podřadit i územní samosprávné celky a jejich orgány. „*V tomto směru vychází z okruhu povinných osob, kterými jsou nejen státní orgány, ale právě i územní samosprávné celky a jejich orgány. Představují-li další kategorii povinných osob veřejné instituce, jedná se o skupinu subjektů odvozujiících své postavení do značné míry právě od dvou prvně jmenovaných kategorií (resp. od státu v širším slova smyslu – zvoleném i Nejvyšším správním soudem). Neexistuje přitom důvod, aby toto odvozené postavení bylo sbledáno ve vztahu k jedné z těchto kategorií, nikoliv však již k druhé. Restriktivní výklad Nejvyššího správního soudu by ostatně mohl vést k vyloučení dopadu zákona o svobodném přístupu k informacím na nezanedbatelnou část činnosti územních samosprávných celků a jejich orgánů v důsledku prostého zakládání společností soukromého práva*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 - 67). V citovaném rozsudku zdejší soud dovodil mimo jiné i to, že veřejnou institucí, tj. subjektem povinným k poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, může být i akciová společnost založená obcí a provozující fotbalové družstvo.

V právě posuzované věci Nejvyšší správní soud tedy hodnotil, zda dle výše nastíněného testu, splňuje žalovaná definiční znaky veřejné instituce. Důležité přitom není, jestli jsou splněny tyto znaky kumulativně, ale jestli znaky charakterizující veřejnou instituci u žalované převažují či nikoliv.

Nejprve přistoupil zdejší soud k hodnocení způsobu vzniku žalované a k hodnocení hlediska osoby zřizovatele. Z obchodního rejstříku plyne, že žalovaná byla jako akciová společnost založena jediným zakladatelem – Fondem národního majetku. Fond národního majetku byl samostatným subjektem *sui genesis*, přičemž *stricto sensu* se nejednalo o státní orgán. Ze zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky je dostatečně zřejmé, že se jednalo o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky. Fond národního majetku byl zřízen státem a přímo řízen Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci. K povaze Fondu národního majetku se vyjádřil i Ústavní soud nálezem ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, v němž dovodil, že se jednalo o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky. Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud dovodil, že způsobem založení odpovídá žalovaná veřejné instituci, neboť jejím zřizovatelem byl stát a vznikla v důsledku rozhodnutí státu.

Dalším definičním znakem veřejné instituce je vytváření orgánů instituce státem. Žalovaná je akciovou společností, jejímž majoritním akcionářem je Statutární město České Budějovice vlastníci 80% podíl na žalované. Jak plyne již z výše uvedeného, kritériem pro posouzení veřejné instituce není pouze přítomnost státu, ale také územních samosprávných celků a obcí jako veřejnoprávních korporací. Za situace, kdy je obec dominantním vlastníkem akcií společnosti, je zjevné, že tento majetkový podíl umožňuje Statutárnímu městu České Budějovice přímé ovládání žalované a město tak má i majoritní vliv na vytváření orgánů společnosti. Z těchto informací má Nejvyšší správní soud za to, že je splněn i tento znak veřejné instituce, neboť k vytváření orgánů žalované dochází pod dominantním vlivem Statutárního města České Budějovice (obdobný závěr plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 Ans 4/2009 - 93).

Veřejná instituce se posuzuje i dle toho, zda nad ní existuje státní dohled. Nejvyšší správní soud vyložil státní dohled tak, že se nemusí nutně jednat o vrchnostenskou kontrolu, typickou pro oblast veřejného práva, nýbrž i o dohled, který může stát (či územní samosprávný celek nebo obec) vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 - 67). V posuzovaném případě vlastní 80% podíl na žalované Statutární město České Budějovice jako veřejnoprávní korporace (veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky), které tímto i fakticky vykonává svůj veřejný dohled. S ohledem na tyto skutečnosti má Nejvyšší správní soud za to, že i tato podmínka pro hodnocení žalované jako veřejné instituce je splněna.

Posledním hlediskem zkoumání charakteru instituce je její účel. Je nepochybné, že žalovaná je akciovou společností dle obchodního zákoníku sledující svou obchodní činností dosažení zisku. Předmětem podnikání žalované je dle obchodního rejstříku mnoho činností. Nelze však přehlédnout, že hlavním předmětem podnikání žalované jsou činnosti související s výrobou tepla a elektřiny a jejich prodejem a činnosti s tím související. Tyto činnosti považuje Nejvyšší správní soud bezpochyby již ze své podstaty za činnosti spočívající v uspokojování potřeb veřejnosti. Jak již dovodil Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku „*je podstatné, že obec, která je základním územním samosprávným společenstvím občanů (§ 1 zákona o obcích) a veřejnoprávní*



pokračování

*korporací s vlastním majetkem (§ 2 odst. 1 zákona o obcích) pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem (§ 2 odst. 2 zákona o obcích). Mimo jiné ochrana veřejného zájmu by tedy měla být vždy přítomným prvkem činnosti obce.“* Je nepochybně dán veřejný zájem na tom, aby občané obce měli dostatečné dodávky tepla a elektrické energie. V tomto ohledu tedy žalovaná plní veřejný účel i přes to, že se jedná o akciovou společnost sledující svou činností dosažení zisku. Veřejný zájem v posuzovaném případě vyplývá, jak ostatně poznamenal i stěžovatel, ze zákonné úpravy. Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění platném pro projednávanou věc, totiž stanoví, že *přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu.*

Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaná je povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

## VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, pokud odmítl žalobu stěžovatelky z důvodu, že se jedná o soukromoprávní spor. Na danou věc, vzhledem k výše uvedeným skutkovým okolnostem, není možno aplikovat ustanovení § 180 obchodního zákoníku, neboť zde není určující vztah akcionáře k akciové společnosti, nýbrž skutečnost, že na posouzení věci měl krajský soud aplikovat zákon o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení obchodního zákoníku týkající se práva akcionáře na vysvětlení jsou omezena pouze na vysvětlení záležitostí týkajících se společnosti, je-li takové vysvětlení potřebné pro posouzení předmětu jednání valné hromady. Stěžovatelka však nepožadovala informace tohoto charakteru. Ve své žádosti se domáhala zpřístupnění jiných informací, přičemž tato žádost byla učiněna k žalované jako k veřejné instituci dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Přezkum těchto žádostí spadá pod režim správního soudnictví a krajský soud tak žalobu stěžovatelky nemohl odmítnout. Aplikací nesprávné normy krajský soud zatížil usnesení ze dne 27. 7. 2012, č. j. 10 A 28/2012 - 50, vadou spočívající v nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Proto jej Nejvyšší správní soud zrušil podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu a žalobu stěžovatelky meritorně přezkoumá.

Dle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud též o nákladech kasačního řízení.

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

V Brně dne 20. června 2013

Mgr. Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu