



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: **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, zast. Mgr. Ing. Martinem Zvěřinou, advokátem se sídlem Dukelská 21, České Budějovice, proti rozhodnutí valné hromady žalované ze dne 23. 6. 2011, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 5. 2013, č. j. 10 A 77/2011 – 126,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 5. 2013, č. j. 10 A 77/2011 - 126, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla vyslovena nicotnost rozhodnutí valné hromady žalované pod bodem 14 zápisu o valné hromadě ze dne 23. 6. 2011 (dále jen „rozhodnutí valné hromady“) a věc byla postoupena Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR k vyřízení odvolání žalobce. Uvedeným rozhodnutím valné hromady žalované byla zamítnuta odvolání stěžovatele proti rozhodnutím žalované ze dne 16. 3. 2011, č. j. Inf 1/2011; ze dne 28. 3. 2011, č. j. Inf 2/2012; ze dne 28. 3. 2011, č. j. Inf 3/2011; ze dne 28. 3. 2011, č. j. Inf 4/2011; ze dne 1. 4. 2011, č. j. Inf 5/2011; ze dne 1. 4. 2011, č. j. Inf 7/2011, 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

Stěžovatel přípisem ze dne 3. 3. 2011 požádal předsedu představenstva žalované o poskytnutí informací o termínech, kdy se od roku 2006 sešlo představenstvo žalované, o dohodách a smlouvách uzavřených mezi žalovanou a třetími stranami, jejichž plnění v úhrnu přesahuje 1 000 000 Kč bez DPH, včetně přidaných dodatků (např. ručení, garance, uznání závazku

atd.), o dohodách a smlouvách uzavřených mezi žalovanou a třetími stranami, jejichž plnění v úhrnu přesahuje 2 000 000 Kč bez DPH, včetně přidáných dodatků a změn a jiných případně souvisejících dokumentů. Tuto žádost žalovaná rozhodnutím ze dne 16. 3. 2011, č. j. Inf 1/2011, odmítla.

Dne 11. 3. 2011 podal stěžovatel žádost o poskytnutí informací zejména souvisejících s krátkodobými cennými papíry a podíly, kterou žalovaná odmítla rozhodnutím ze dne 28. 3. 2011, č. j. Inf 2/2011.

Rozhodnutím ze dne 28. 3. 2011, č. j. Inf 3/2011, odmítla žalovaná žádost stěžovatele ze dne 11. 3. 2011 o poskytnutí informací týkajících se zejména výsledků hospodaření, bankovních úvěrů a výpomocí.

Stěžovatel podal dne 11. 3. 2011 žádost o poskytnutí informací souvisejících s projektem Mydlovary, která byla rozhodnutím žalované ze dne 28. 3. 2011, č. j. Inf 4/2011, odmítnuta.

Žádostí ze dne 24. 3. 2011 stěžovatel požádal o poskytnutí informací týkajících se projektu výstavby turbogenerátoru TG6. Rozhodnutím žalované ze dne 1. 4. 2011, č. j. Inf 5/2011, byla žádost stěžovatele odmítnuta.

Rozhodnutím ze dne 1. 4. 2011, č. j. Inf 7/2011, žalovaná odmítla žádost stěžovatele ze dne 24. 3. 2011 o poskytnutí informací týkajících se zejména vztahů se společností Lumen Energy, a. s.

Všechna výše uvedená rozhodnutí o odmítnutí žádostí o poskytnutí informací žalovaná odůvodnila tím, že žádosti nesplňují náležitosti dle ustanovení § 14 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť z nich není zřejmé, kterému subjektu jsou určeny. Žádosti byly adresovány žalované, avšak současně byl jako adresát označen generální ředitel žalované Ing. Z. B., 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. Žádosti o poskytnutí informací byly odmítnuty také dle § 9 zákona o svobodném přístupu k informacím z důvodu ochrany obchodního tajemství.

Stěžovatel podal proti těmto rozhodnutím odvolání k valné hromadě žalované, v nichž namítal, že povinný subjekt byl dostatečně a srozumitelně určen. Pokud měla žalovaná pochybnosti o tom, komu je žádost určena, měla požádat stěžovatele 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 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 stěžovatele 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 stěžovatele 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. 6. 2011 valná hromada žalované rozhodla tak, že podaná odvolání zamítla a napadená rozhodnutí žalované potvrdila.

III. Řízení před krajským soudem

pokračování

Proti rozhodnutím valné hromady žalované podal stěžovatel dne 25. 7. 2011 šest žalob dle části třetí, hlavy II, dílu 1, zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), v nichž namítal, že žádosti o poskytnutí informací splňovaly 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. Stěžovatel se také domníval, 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 hospodaří s veřejnými prostředky. Rozhodnutí valné hromady je dle stěžovatele nepřezkoumatelné, protože žalovaná nikterak neodůvodnila a nezkoumala, zda požadované informace jsou skutečně předmětem ochrany obchodního tajemství. Stěžovatel dále namítal, že rozhodnutí o odvolání vydala valná hromada, která není příslušným orgánem. Podáním ze dne 23. 12. 2011 stěžovatel dle ustanovení § 39 s. ř. s. navrhl krajskému soudu spojení všech šesti žalob ke společnému projednání.

Krajský soud nejprve usnesením ze dne 24. 1. 2012, č. j. 10 A 77/2011 – 92, spojil žaloby ke společnému rozhodnutí a zároveň všechny žaloby odmítl. V odůvodnění rozhodnutí nejprve konstatoval, že k argumentaci žalobce ohledně kritérií posuzování veřejných institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím nemá obecně výhrady. Považoval však žaloby za nepřípustné, protože se v posuzovaném případě jednalo o rozhodnutí v soukromoprávní věci. Stěžovatel jako akcionář žalované neměl 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 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.

Usnesení krajského soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 10 A 77/2011 - 92, napadl stěžovatel kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 As 60/2012 – 62, shledal usnesení krajského soudu nezákonným z důvodu nesprávného právního posouzení, neboť žalovaná je povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud tedy žalobu nemohl s výše uvedeným odůvodněním odmítnout. Nejvyšší správní soud proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V tomto dalším řízení krajský soud napadeným rozsudkem vyslovil nicotnost rozhodnutí valné hromady žalované ze dne 23. 6. 2011 a věc postoupil Ministerstvu průmyslu a obchodu ČR k vyřízení odvolání stěžovatele. Z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu vyplývá, že se ztotožnil s hodnocením žalované jako povinného subjektu dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dle krajského soudu měl o odvolání stěžovatele rozhodovat nadřízený orgán, kterému měla žalovaná odvolání spolu se spisem do patnácti dnů předložit. Valnou hromadu nelze považovat za nadřízený orgán žalované. Postup žalované byl proto nesprávný, neboť o odvolání stěžovatele mělo rozhodnout Ministerstvo průmyslu a obchodu jako nadřízený orgán. Příslušnost Ministerstva průmyslu a obchodu jakožto nadřízeného orgánu krajský soud dovodil z ustanovení § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), ve spojení s 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 (dále jen „energetický zákon“). Na základě ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. krajský soud vyslovil nicotnost rozhodnutí valné hromady žalované, neboť valná hromada žalované nebyla dle krajského soudu

věcně příslušná k rozhodnutí o odvolání stěžovatele. S odkazem na ustanovení § 46 odst. 5 s. ř. s. krajský soud věc postoupil Ministerstvu průmyslu a obchodu k vyřízení odvolání stěžovatele.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalované

Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel včas podanou kasační stížností z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítá nesprávný výklad energetického zákona v odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, neboť tento zákon neřeší vztah nadřízenosti a podřízenosti Ministerstva průmyslu a obchodu k subjektům podnikajícím v oblasti energetiky. Odkaz krajského soudu na energetický zákon je neurčitý a v tomto ohledu stěžovatel považuje úvahu soudu o příslušnosti Ministerstva průmyslu a obchodu k vyřízení stížnosti v posuzované věci za nepřezkoumatelnou. Pravomoci Ministerstva průmyslu a obchodu nelze dovozovat nad rámec zákona. V posuzované věci by se navíc jednalo o nepřípustný zásah do činnosti žalované jakožto podnikatele. Na podporu svých tvrzení odkázal stěžovatel na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost dále obsahuje příklady společností podobných žalované (ČEZ, a. s., a Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost), u nichž se opravné prostředky podávají buď na reklamační oddělení, nebo k představenstvu společnosti. Nastavení správního procesu rozhodování o žádostech o informace je záležitostí povinného subjektu, resp. interní záležitostí žalované jako podnikatele. O opravném prostředku tak nemůže rozhodovat naprosto odlišný subjekt, tj. Ministerstvo průmyslu a obchodu. Stěžovatel dále považuje odkaz krajského soudu na ustanovení § 46 odst. 5 s. ř. s. za nesprávný, neboť prvostupňové rozhodnutí žalované obsahovalo poučení o možnosti podat opravný prostředek k valné hromadě žalované a nikoliv nesprávné poučení o nemožnosti podat opravný prostředek.

Žalovaná svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle §§ 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel podřadil důvody podání kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Z obsahu kasační stížnosti je také zřejmá námitka dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) 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 nezákonné rozhodnutí o věci samé.

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, s výjimkou situací, kdy 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. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu z těchto důvodů a přihlédl k námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku uplatněné stěžovatelem, neboť pokud by tato námitka byla důvodná, vedla by k jednoznačnému závěru o zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení, bez možnosti přezkumu důvodnosti meritorních námitek. Z povahy věci je totiž zřejmé, že pouze u přezkoumatelného rozsudku je možno hodnotit jeho zákonnost, resp. posoudit, zda byly správně vyhodnoceny namítané vady správního řízení. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu z hlediska jeho přezkoumatelnosti a dospěl k závěru, že touto vadou netrpí. Poté přistoupil k hodnocení důvodnosti ostatních stížných námitek.

pokračování

Nejvyšší správní soud byl povinen nejprve ověřit, zda žalovaná je povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud pro stručnost uvádí, že stejnou otázkou přímo ve vztahu k žalované se zabýval ve svém rozsudku ze dne 20. 6. 2013, č. j. 9 As 137/2012 – 52, a přímo v posuzované věci v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 As 60/2012 – 62 (dostupné na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). V uvedených rozhodnutích zdejší soud s ohledem na svou judikaturu i na judikaturu Ústavního soudu dovodil, že žalovaná je subjektem povinným k poskytování informací. Na tato rozhodnutí zdejší soud pro stručnost odkazuje. Krajský soud při hodnocení této otázky dospěl shodně ke správnému závěru, že žalovaná je povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Stěžejní kasační námitka stěžovatele směřuje proti nesprávnému označení Ministerstva průmyslu a obchodu ze strany krajského soudu jakožto nadřízeného subjektu žalované, který by měl rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutím žalované o neposkytnutí informací v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalovaná na žádosti stěžovatele o informace v posuzované věci reagovala rozhodnutími ze dne 16. 3. 2011, č. j. Inf 1/2011, ze dne 28. 3. 2011, č. j. Inf 2/2011, ze dne 28. 3. 2011, č. j. Inf 3/2011, ze dne 28. 3. 2011, č. j. Inf 4/2011, ze dne 1. 4. 2011, č. j. Inf 5/2011, ze dne 1. 4. 2011, č. j. Inf 7/2011, jímž odmítla stěžovateli informace poskytnout. Stěžovatel tedy podal odvolání dle ustanovení § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím. O odvoláních stěžovatele bylo rozhodnuto valnou hromadou žalované dne 23. 6. 2011 pod bodem 14 zápisu o valné hromadě tak, že se odvolání stěžovatele zamítají a prvostupňová rozhodnutí se potvrzují. Krajský soud na základě ustanovení § 178 správního řádu ve spojení s § 3 odst. 2 energetického zákona dovodil, že nadřízeným orgánem žalované příslušným k rozhodování o odvoláních stěžovatele proti prvostupňovým rozhodnutím žalované není valná hromada, nýbrž Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Dle ustanovení § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím *proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání. Dle odst. 2 a 3 téhož ustanovení povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání. Nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem.* Dále se Nejvyšší správní soud zabýval posouzením otázky, kdo je ve vztahu k žalované v projednávané věci nadřízeným orgánem.

Zdejší soud považuje nejdříve za důležité poukázat na ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, dle něhož *státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.* Obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví, že *státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.* V nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu), ústavní soud vyslovil, že *„dle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Splnění postulátu uvedeného v první části citovaného ustanovení je vymezeno požadavkem, aby se tak dělo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v druhé části je pak zbudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování.“* Ústavní soud dále v usnesení ze dne 30. 6. 1998, sp. zn. I. ÚS 357/97, ve vztahu k Ministerstvu vnitra konstatoval, že *„pro Ministerstvo vnitra, stejně jako pro jiné státní orgány, platí jedna ze stěžejních zásad právního státu upravená v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 Listiny základních práv a svobod, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Ministerstvo vnitra jako nositel státní moci může vydat pouze takový akt, k jehož vydání ho opravňuje zákon.“*

U státních orgánů neplatí pravidlo platné pro soukromé osoby, že každý může činit, co není zákonem zakázáno.“ Uvedené pravidlo se přitom bezesporu vztahuje i na ostatní ministerstva, včetně Ministerstva průmyslu a obchodu, neboť i tato jsou nositeli státní moci. Ministerstvo průmyslu a obchodu tedy nutně může rozhodovat pouze, je-li k tomu explicitně zmocněno zákonem.

Krajský soud s poukazem na ustanovení § 178 správního řádu a na ustanovení § 3 odst. 2 energetického zákona, dospěl k závěru, že Ministerstvo průmyslu a obchodu je nadřízeným orgánem žalované a z toho mělo důvodu rozhodovat o opravných prostředcích proti jejím rozhodnutím vydaným dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Dle ustanovení § 3 odst. 2 energetického zákona *přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu. Pro provádění stavby sloužící k vyvedení výkonu z výroby elektřiny zřizované a provozované ve veřejném zájmu nebo stavby, která je součástí přenosové soustavy, přepravní soustavy, distribuční soustavy, zásobníku plynu, rozvodného tepelného zařízení nebo zdroje tepelné energie připojeného k rozvodnému tepelnému zařízení, lze vlastnické právo ke stavbě, pozemku a zařízení vyvlastnit podle zákona o vyvlastnění.* Z uvedeného ustanovení však působnost Ministerstva průmyslu a obchodu jako potenciálního nadřízeného orgánu ve vztahu k žalované nevyplývá. Nejvyšší správní soud proto obecně prozkoumal působnost Ministerstva průmyslu a obchodu stanovenou energetickým zákonem, neboť právě na něm založil krajský soud svou úvahu o nadřízenosti Ministerstva průmyslu a obchodu vůči žalované při rozhodování o opravných prostředcích dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení § 16 energetického zákona činí obsáhlý taxativní výčet činností v působnosti dotčeného ministerstva. Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem státní správy pro energetiku. Z tohoto titulu provádí koncepční, dozorovou, kontrolní a nápravnou činnost prováděnou *ex offio* (z úřední povinnosti) právě v rozsahu působnosti stanovené energetickým zákonem.

Působnost Ministerstva průmyslu a obchodu je dále obecně vymezena zákonem č. 2/1969, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění platném pro projednávanou věc. Z žádného z citovaných zákonů však vztah nadřízenosti ve vztahu k žalované jako akciové společnosti podnikající v energetických odvětvích při poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím nelze dovodit a ani jiný právní předpis takovou působnost Ministerstva průmyslu a obchodu nestanoví. Taktéž zákon o svobodném přístupu k informacím nestanoví působnost Ministerstva průmyslu a obchodu, dle které by mělo rozhodovat o opravných prostředcích proti neposkytnutí informací soukromou akciovou společností, která je zároveň povinným subjektem, v režimu tohoto zákona.

S ohledem na výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud závěr krajského soudu o tom, že Ministerstvo průmyslu a obchodu je příslušné k rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím žalované dle zákona o svobodném přístupu k informacím, nesprávným. Krajský soud zde konstruoval dvoustupňový instanční vztah mezi žalovanou a Ministerstvem průmyslu a obchodu. Státní moc by však tímto způsobem byla s ohledem na výše citovanou judikaturu Ústavního soudu uplatňována nepřipustně *extra legem*, neboť žádný zákon takovou působnost Ministerstva průmyslu a obchodu vůči žalované nestanoví.

Krajský soud nesprávně dovodil působnost Ministerstva průmyslu a obchodu v řízení o žádosti stěžovatele o poskytnutí informace a kontrolní pravomoc na základě dozorové činnosti prováděné z moci úřední Ministerstvem průmyslu a obchodu a v důsledku toho označil Ministerstvo průmyslu a obchodu jako správní orgán druhého stupně vůči žalované akciové společnosti ve správním řízení dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Návrhové řízení dle zákona o svobodném přístupu k informacím, které se zahajuje výlučně na žádost oprávněného subjektu, a činnost, kterou vykonává Ministerstvo průmyslu a obchodu z úřední povinnosti dle energetického zákona, je však třeba důsledně oddělit. Vztah žalované a Ministerstva průmyslu

pokračování

a obchodu nelze pojímat jako vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi dvěma úrovněmi orgánů veřejné správy, nýbrž pouze jako možnost státního orgánu na základě zákonem taxativně vymezeného rozsahu provádět kontrolní a dozorovou činnost vůči soukromoprávní právnické osobě. Ustanovení § 178 správního řádu definující nadřízené subjekty správních orgánů totiž není postaveno na koncepci dozoru v obvyklém pojetí, tedy dozoru nad nepodřízenými subjekty (např. dozor prováděný různými inspekcemi nad činností podnikatelů), ale dozor vykonávaný v rámci vztahů ve veřejné správě, tzn. ze strany jednoho správního orgánu vůči jinému správnímu orgánu (srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, str. 1408). Obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve vztahu společnosti ČEZ, a.s., ke Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost v rozsudku ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 Ans 4/2009 - 93. Vztah nadřízenosti a podřízenosti nemůže být koncipován mezi soukromoprávním subjektem, jakým bezesporu žalovaná je, a státním orgánem, který vůči žalované na základě zákona vykonává pouze dozorovou, kontrolní a koncepční činnost v oblasti energetiky. V citovaném rozhodnutí zdejší soud konstatoval, že společnost ČEZ, a.s., je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím k rozhodování jak o žádostech o informace tak o opravných prostředcích proti způsobu jejich vyřízení. V právě posuzovaném případě není důvodu se od uvedeného právního závěru jakkoliv odlišit.

Výše uvedený závěr krajského soudu tedy není správný, neboť Ministerstvo průmyslu a obchodu není příslušné k rozhodování o opravných prostředcích proti způsobu vyřízení žádosti o informace žalovanou akciovou společností. Stěžovatel v právě projednávané věci bezesporu mohl podat k Ministerstvu průmyslu a obchodu podnět k zahájení kontrolní či dozorové činnosti v režimu energetického zákona, nicméně se na něj nemohl obrátit s návrhem na zahájení řízení dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nemohl tedy k tomuto ministerstvu ani účinně podat odvolání jako opravné prostředky proti rozhodnutím žalované ze dne 16. 3. 2011, č. j. Inf 1/2011; ze dne 28. 3. 2011, č. j. Inf 2/2012; ze dne 28. 3. 2011, č. j. Inf 3/2011; ze dne 28. 3. 2011, č. j. Inf 4/2011; ze dne 1. 4. 2011, č. j. Inf 5/2011; ze dne 1. 4. 2011, č. j. Inf 7/2011, jimiž byly žádost stěžovatele odmítnuty.

Nejvyšší správní soud již výše konstatoval, že žalovaná je povinným subjektem k poskytování informací. Je-li žalovaná povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, pak se její povinnost postupovat podle tohoto zákona nevztahuje pouze na vyřízení žádostí o informace ale také na vyřízení opravných prostředků proti rozhodnutím o těchto žádostech. Žalovaná je tedy povinna rozhodnout i v druhostupňovém řízení, neboť povinnost poskytovat informace nelze omezit pouze proto, že si jí nebyl daný subjekt dosud vědom a k takovému rozhodování nemá vybudovanou organizační strukturu. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 – 175, ve vztahu ke společnosti ČEZ, a.s, a v rozsudku ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011 – 121, ve vztahu ke společnosti Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciové společnosti. V obou případech zdejší soud dovedl, že tyto akciové společnosti jsou povinnými subjekty ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a jsou povinny rozhodovat jak o žádostech o informace dle uvedeného zákona tak o opravných prostředcích proti způsobu vyřízení těchto žádostí jako nadřízené orgány. V tomto ohledu musí svou organizační strukturu přizpůsobit dvojinstančnímu způsobu rozhodování.

Ve vztahu k výše uvedenému je vhodné také připomenout, že i v případech, kdy je povinný subjekt přesvědčen, že požadovaná informace nespadá pod režim informačního zákona, je povinen vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Této povinnosti musí povinný subjekt dostát i v řízení o opravném prostředku tak,

aby takové rozhodnutí obstálo v případném následném soudním přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, č. j. 2 As 44/2008 – 72).

Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil námitce stěžovatele a uzavírá, že žalovaná byla z titulu povinného subjektu dle zákona o svobodném přístupu k informacím povinna v projednávané věci zajistit nejen poskytnutí informací, ale i rozhodnutí o opravném prostředku. Představitel veřejné moci nemůže dle výše uvedených ústavních principů zasahovat do jednání a řízení soukromé osoby (zde právnické osoby – akciové společnosti), pokud mu to zákon výslovně neumožňuje. V režimu zákona o svobodném přístupu k informacím proto nelze vytvořit vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi Ministerstvem průmyslu a obchodu jako nositelem státní moci a mezi žalovanou jako povinným subjektem, jenž je zároveň soukromoprávní akciovou společností.

Ve vztahu ke krajským soudem vyslovené nicotnosti rozhodnutí valné hromady zbývá vyřešit otázku, zda valná hromada žalované může či nemůže být věcně příslušná k rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím žalované v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Je-li však žalovaná s ohledem na uvedené soukromoprávní akciovou společností a zároveň i povinným subjektem k poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, pak je povinna postupovat podle tohoto zákona a je i příslušná k rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací. Tento závěr vyplývá i z již citované judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 – 175, a ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 14/2011 – 121, ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 - 47). Povinnost povinného subjektu poskytovat informace a rozhodovat o opravných prostředcích dle zákona o svobodném přístupu k informacím nelze omezit pouze proto, že si této povinnosti nebyl povinný subjekt dosud vědom a není na ni momentálně organizačně připraven.

V projednávaném případě je určení orgánu, který je v rámci organizační struktury žalované akciové společnosti příslušný k rozhodování o opravných prostředcích dle zákona o svobodném přístupu k informacím, v dispozici žalované jakožto povinného subjektu. Nejvyšší správní soud dovodil, že žalovaná je povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z toho důvodu je také povinna vytvořit si takový organizační aparát k vyřizování žádosti o informace, který bude splňovat podmínky dvojinstančního rozhodování. Určení či vytvoření nadřízeného orgánu k rozhodování o odvoláních proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací je přitom třeba provést tak, aby bylo vyhověno účelu zásady dvojinstančnosti. Zásada dvojinstančnosti řízení vyjadřuje obecné oprávnění účastníků správního řízení napadnout každé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádným opravným prostředkem, k jehož přezkoumání je povolán orgán vyššího stupně. Podstatou opravného řízení je revizní činnost přezkumných orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, č. j. 5 As 81/2006 – 62). Zásada dvojinstančnosti dále znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních. Rozhodnutí prvostupňového orgánu tedy podléhá kontrole odvolacího orgánu. Tato dvojinstančnost zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75).

Pokud si povinný subjekt soukromoprávního charakteru (žalovaná akciová společnost) vytvoří takovou rozhodovací strukturu, jež bude vyhovovat základním zásadám správního řízení, především výše popsanému účelu dvoustupňového rozhodování, pak nelze rozhodnutí nadřízeného orgánu příslušného k rozhodnutí o opravných prostředcích dle takto zvolené struktury považovat za nicotné z důvodu věcné nepřislušnosti tohoto orgánu. Jak již bylo výše uvedeno, je zcela na žalované vytvořit si vyhovující dvojinstanční strukturu pro rozhodování dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato struktura však musí být dostatečně transparentní. Účastníci řízení o žádosti o informace musí být obeznámeni s tím, kdo je nadřízeným orgánem

pokračování

povinného subjektu, a tedy kdo je příslušný k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace.

Krajský soud z důvodu svého přesvědčení o tom, že o stížnosti žalobce mělo rozhodovat Ministerstvo průmyslu a obchodu namísto žalované, vyslovil nicotnost rozhodnutí valné hromady žalované a věc postoupil Ministerstvu průmyslu a obchodu k vyřízení odvolání stěžovatele. Na základě výše uvedeného však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaná je povinným subjektem nejen k vyřízení žádosti o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, ale je také příslušná v druhé instanci k rozhodnutí o opravném prostředku proti způsobu vyřízení této žádosti. Volba nadřízeného orgánu k rozhodování o opravných prostředcích proti způsobu vyřízení žádosti o informace je přitom za splnění výše uvedených podmínek v dispozici žalované jakožto povinného subjektu. Postup krajského soudu je proto nesprávný, neboť se měl žalobou meritorně zabývat.

VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, pokud vyslovil nicotnost rozhodnutí valné hromady žalované z důvodu, že k rozhodnutí o odvolání stěžovatele dle ustanovení § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím bylo dle jeho názoru věcně příslušné Ministerstvo průmyslu a obchodu. Žalovaná je povinným subjektem dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, z toho důvodu je také příslušná k rozhodnutí o opravných prostředcích proti způsobu vyřízení žádostí o informace dle tohoto zákona. Krajský soud svým postupem zatížil rozsudek ze dne 31. 5. 2013, č. j. 10 A 77/2011 – 126, vadou spočívající v nesprávném vyhodnocení Ministerstva průmyslu a obchodu jakožto nadřízeného orgánu žalované pro rozhodování dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud jej proto 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 stěžovatele meritorně přezkoumá.

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

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

V Brně dne 10. října 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu