



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka, a JUDr. Věry Šimůnkové ve věci žalobce: **L. H.**, bytem E. Z., K., proti žalované: **S. a. m. K. s. r. o.**, se sídlem S., K., zastoupena JUDr. Františkem Hrudkou, advokátem se sídlem Vodičkova 30, Praha 1, o **žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu**,

t a k t o :

- I.** Žalovaná **je p o v i n n a** do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku vyřídit žádost žalobce o poskytnutí informací ze dne 29. 7. 2015.
- II.** Žalovaná **je p o v i n n a** zaplatit žalobci do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 2000,- Kč.

O d ů v o d ě n í :

Žalobce se žalobou podle § 79 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), ve znění pozdějších předpisů, podané u zdejšího soudu dne 22. 12. 2015, domáhá, aby soud uložil žalované povinnost vydat do 15 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o žádosti žalobce o poskytnutí informací ze dne 29. 7. 2015.

Žalobce tvrdí, že žalovaná je právnickou osobou založenou územně samosprávným celkem, neboť jejím jediným společníkem je Statutární město Kladno. Žalobce požadoval podáním ze dne 29. 7. 2015 po žalované poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), a to přehledu faktur uhrazených žalovanou za období od 1. 7. 2014 do 30. 6. 2015 včetně čísla faktury, identifikačního čísla dodavatele, celkové částky v CZK, data splatnosti, data doručení faktury, data uskutečnění zdanitelného plnění a popisu předmětu plnění. Žalovaná na žádost reagovala odpovědí ze dne 12. 8. 2015 (dále jen „odpověď“), v níž prostřednictvím svého jednatele žalobci sdělila, že za dané období uhradila

celkem 2.356 faktur v celkové výši 84.154.148,77 Kč a že zodpovědět ostatní body žádosti neumožňují žalované obecně závazné právní předpisy a ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce podal proti odpovědi žalované stížnost na postup vyřizování žádosti o informace, vyjádření žalované považuje za nicotné. Z opatrnosti však proti němu podal i odvolání. Když na stížnost ani na odvolání žalovaná nereagovala, podal žalobce stížnost na průtahy v řízení Statutárnímu městu Kladnu. To mu sdělilo, že není v dané věci nadřízeným správním orgánem.

Žalovaná navrhuje odmítnutí žaloby pro neodstranitelné vady žaloby, eventuálně navrhuje její zamítnutí pro nedůvodnost. Domnívá se, že není ve věci pasivně legitimována, neboť není správním orgánem v smyslu § 79 s. ř. s. Rovněž se nepovažuje za osobu povinnou ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Nad činností žalované neexistuje státní dohled, orgány žalované nevytváří stát ani jiná veřejnoprávní korporace a v činnosti žalované převažuje komerční účel. I kdyby soud dospěl k opačnému závěru, není dána aktivní legitimace žalobce, neboť ten nevyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Takovým prostředkem není stížnost Statutárnímu městu Kladnu, neboť to není k žalované ve vztahu nadřízenosti. Za příslušný nadřízený orgán považuje žalobkyně svůj statutární orgán, na který se však žalobce neobrátil.

Žalobce v replice setrval na svém žalobním návrhu. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009 – 86, doplnil, že za vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti považuje stížnost na postup vyřizování žádosti o informace, kterou podal přímo žalované. Dále odkázal na rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 7 As 180/2015 – 33, z něhož dovozuje, že vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti ve správním řízení, tj. podání žádosti nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004, nemůže být podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. v případě, že k rozhodnutí ve věci by byla příslušná obchodní společnost, která nemá vytvořenou víceinstanční transparentní organizační strukturu pro rozhodování podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Pasivní legitimaci žalované lze dovodit např. ze závěrů rozsudku NSS ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 – 67, nebo rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 9. 2014, č. j. 30 A 62/2013 – 78.

Soud nařídil ve věci jednání, k němuž řádně a včas předvolal oba účastníky, a z provedených důkazů zjistil následující skutečnosti:

Žalovaná je obchodní společností, jejímž jediným společníkem je Statutární město Kladno, statutárním orgánem je jednatel M. K., předmětem podnikání žalované je poskytování reklamních služeb, koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej, provozování tržišť a parkovišť, pořádání sportovních, tělovýchovných, kulturních, společenských akcí, pronájem movitých věcí a nemovitostí, provozování zařízení pro volný čas, hostinská činnost (viz výpis z obchodního rejstříku, notářský zápis sepsaný dne 23. 6. 2014 JUDr. B. R., notářkou v Kladně). Dle zakladatelské listiny žalované je jejím posláním podpora sportu rekreace a využití volného času občanů města Kladna a dále zachování a rozvoj sportovních zařízení v majetku města Kladna tak, aby tato zařízení mohla co nejlépe sloužit k rozvoji sportu a sportovních aktivit občanů města Kladna, zejména s ohledem na zdárný vývoj mladé generace (bod 1.2). Orgány žalované jsou valná hromada, jednatel a dozorčí rada. Jediný společník vykonává působnost valné hromady; mezi jejími kompetencemi není vyjmenováno rozhodování o žádosti o poskytnutí informace, o odvolání

proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace ani o opatření proti nečinnosti. Žádná z uvedených kompetencí není explicitně svěřena ani jednatelem, ani dozorčí radě. Do působnosti valné hromady patří mimo jiné volba a odvolání jednatele, volba a odvolání členů dozorčí rady. Základní kapitál společnosti je 10.000.000 Kč (viz notářský zápis sepsaný dne 23. 6. 2014 JUDr. B. R., notářkou v Kladně).

Žalobce zaslal dne 29. 7. 2015 žalované žádost o informace ze dne 29. 7. 2015, v níž požadoval, aby mu žalovaná poskytla informaci, a to přehled faktur uhrazených žalovanou za období od 1. 7. 2014 do 30. 6. 2015 včetně čísla faktury, identifikačního čísla dodavatele, celkové částky v CZK, data splatnosti, data doručení faktury, data uskutečnění zdanitelného plnění a popisu předmětu plnění (viz žádost o informace ze dne 29. 7. 2015 a podací lístek).

Žalovaná reagovala na žádost odpovědí ze dne 12. 8. 2015, odeslanou žalobci téhož dne, již sdělila, že za období od 1. 7. 2014 do 30. 6. 2015 včetně, bylo žalovanou uhrazeno celkem 2.356 faktur v celkové výši 84.154.148,77 Kč a že ostatní body žádosti žalované neumožňují zodpovědět obecně závazné právní předpisy ČR a ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím (viz dopis žalované ze dne 12. 8. 2015 a zadní strana obálky).

Podáním ze dne 18. 8. 2015, zaslaným žalované téhož dne, žalobce podal stížnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím proti odpovědi s tím, že o jeho žádosti nebylo rozhodnuto, odpověď nemá ani elementární náležitosti rozhodnutí a považuje ji za nicotný správní akt, a znovu požádal o poskytnutí informace. Zároveň podal proti odpovědi odvolání, které odůvodnil tím, že odpověď neobsahuje konkrétní důvody pro neposkytnutí požadovaných informací a neodpovídá na položené otázky (viz podání žalobce ze dne 18. 8. 2016 a podací lístek).

Dne 25. 9. 2015 zaslal žalobce Magistrátu města Kladna stížnost na průtahy v řízení ze dne 23. 9. 2015. V ní popsal předchozí průběh řízení a domáhal se ochrany proti nečinnosti žalované a poskytnutí požadované informace (viz stížnost na průtahy v řízení ze dne 23. 9. 2015). Statutární město Kladno v reakci na podanou stížnost žalobci sdělilo, že v dané věci není nadřízeným orgánem (viz sdělení Magistrátu města Kladna ze dne 13. 10. 2015).

Žaloba byla podána včas (§ 80 odst. 1 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodoval na základě skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).

Žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou. Soud se neztotožňuje s argumentací žalované, že žalobce není aktivně legitimován k podání žaloby, protože bezvýsledně nevyčerpal prostředky k ochraně proti nečinnosti. Žalovaná je obchodní společností, jejímž jediným společníkem je město Kladno, a nemá zřízeny orgány, které by umožňovaly postup podle § 80 správního řádu. Soud vychází z rozsudků NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 7 As 180/2015 – 33 a ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 As 162/2015 – 32, z nichž vyplývá, že pokud obchodní společnost nemá organizační strukturu odpovídající dvojinstančnímu způsobu rozhodování, resp. účastník řízení o žádosti o informace nebyl obeznámen s tím, kdo je jejím nadřízeným orgánem, není opodstatněné trvat na využití postupu podle § 80 správního řádu a až na vyčerpání tohoto postup vázat soudní ochranu. Jinými slovy, pokud určitá obchodní korporace neustanoví, kdo v rámci její struktury vyřizuje stížnosti na nečinnost orgánu rozhodujícího o odvolání podle zákona o svobodném přístupu k informacím (resp. neseznámí s tím žadatele o informace), může se žadatel v případě nečinnosti příslušného orgánu obrátit přímo na soud. Princip subsidiarity soudního přezkumu tím není

dotčen, avšak marné vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti nemůže být podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, jestliže dostupné prostředky ochrany proti nečinnosti jsou svou povahou neefektivní. V prvním z odkazovaných rozsudků dále dospěl NSS k závěru, že judikatorní závěry vyslovené ve vztahu k ústřednímu správnímu orgánu nelze analogicky aplikovat ve vztahu k obchodní společnosti. Totéž jako pro podnět k opatření proti nečinnosti proto platí i pro stížnost žalobce na průtahy v řízení podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, kterou podal u žalované a o které by tím pádem měl rozhodovat stejný orgán jako o samotné žádosti či o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace (viz § 16a odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, který stanoví, že o stížnosti rozhoduje nadřízený orgán).

Mezi účastníky je dále sporné, zda je žalovaná povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Soud dospěl k jednoznačnému závěru, že ano. Lze přitom odkázat např. na rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 – 67. Z něj vyplývá, že povahu žalované jako povinné osoby podle zákona o svobodném přístupu k informacím vymezuje osoba jejího zřizovatele, osoba, která vytváří její orgány, osoba která nad její činností vykonává dohled, dále účel existence žalované a její hospodaření s veřejnými prostředky. Jediným společníkem žalované je obec - Statutární město Kladno. Skutečnost, že je přípustná účast obce na obchodní společnosti v rámci výkonu její samostatné působnosti, nemůže vyloučit část činnosti obce z kontroly veřejnosti, která je zaručená ústavním pořádkem. Rada města Kladna vykonává jako jediný společník působnost valné hromady, do jejíž působnosti patří mimo jiné volba a odvolání jednatele a členů dozorčí rady. Město tedy vytváří orgány společnosti. Zároveň z pozice jediného společníka a prostřednictvím zvolených orgánů vykonává dohled nad činností žalované. Pojem dohledu se zde nemůže omezit pouze na vrchnostenskou kontrolu nad činností obchodních společností, dohled je třeba vykládat zejména jako konkrétní oprávnění a možnosti, kterými město Kladno ve vztahu k žalované disponuje na základě předpisů soukromého práva. Činnost obce je vždy spojena s uspokojováním veřejných zájmů a s plněním úkolů obce a právě za tím účelem je obec oprávněna zakládat (tím spíše i vstupovat do již existující) obchodní společnosti. Již tato skutečnost svědčí o veřejném charakteru žalované. Kromě toho si nelze nepovšimnout samotného názvu žalované a povahy zařízení, která provozuje. Tato zařízení jsou spojena především se sportovním vyžitím v městě Kladnu, což je účel veskrze veřejný a odpovídá plně tomu, jak bylo poslání žalované vymezeno v bodě 1.2 zakladatelské listiny. To nevylučuje, že činnost žalované směřuje také k dosažení zisku, což je i charakteristikou obchodní společnosti. Žalovaná však alespoň zčásti hospodáří s veřejnými prostředky představovanými základním kapitálem. Po zvážení výše uvedených kritérií soud uzavřel, že žalovaná je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy subjektem povinným poskytovat informace vztahující se k její působnosti.

Pro příklad soud uvádí demonstrativní výčet osob založených či vlastněných územními samosprávnými celky označených soudy za povinné subjekty ve smyslu zákon o svobodném přístupu k informacím: podle rozsudku NSS ze dne 28. 1. 2014, č. j. 8 As 86/2013 – 33, společnost Plzeňské městské dopravní podniky, a. s., jejímž zakladatelem a jediným akcionářem je statutární město Plzeň, plnící veřejný účel provozování veřejné osobní dopravy; podle rozsudku NSS ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 – 67, společnost FC Hradec Králové, a. s., jejímž zakladatelem a jediným akcionářem je statutární město Hradec Králové, plnící veřejný účel provozování fotbalu v příslušné obci; podle rozsudku NSS ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011 – 121, Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost.

Další obranou žalované je tvrzení, že není správním orgánem, nýbrž obchodní společností. Tato dvě postavení se však navzájem nutně nevylučují. Správním orgánem se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Jak je uvedeno výše, žalovaná je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, kterému je tímto zákonem svěřena pravomoc rozhodovat o žádostech o poskytnutí informací. Jedná se o vrchnostenské rozhodování o veřejném subjektivním právu žadatele o poskytnutí informace. Není přitom podstatné, že žalovaná je právnickou osobou založenou podle soukromého práva nebo jaký má předmět činnosti, rozhodující pro její postavení coby správního orgánu je, že jí byla zákonem svěřena pravomoc k výkonu působnosti v oblasti veřejné správy. Povinnost poskytnout informace stíhá jen okruh subjektů, jimž ji zákon o svobodném přístupu k informacím ukládá, a jen okruh těchto povinných subjektů má tak zároveň i zákonem založenou pravomoc ve správním řízení vydat negativní rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 1 As 41/2004 – 56).

Dále se soud zabýval povahou odpovědi žalované na žádost o poskytnutí informace. Žalovaná na žádost žalobce o poskytnutí informace určitým způsobem reagovala. Žalobci zaslala odpověď, v níž se k předmětnému období, za které žalobce požadoval přehled faktur, v obecnosti vyjádřila, avšak konkrétní dotazy žalobce odmítla zodpovědět s obecným odkazem na závazné právní předpisy ČR a zákon o svobodném přístupu k informacím. Jak vyplývá již z výše uvedeného, postup žalované, poté co u ní byla podána žádost o poskytnutí informací vztahujících se k její působnosti, je správním řízením, které je vyřízeno buď odložením žádosti [§ 14 odst. 5 písm. a), c) zákona o svobodném přístupu k informacím], poskytnutím požadované informace [§ 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím], odmítnutím žádosti [§ 14 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím], nebo vydáním negativního rozhodnutí odmítnutí žádosti podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Výstupem činnosti žalované však byla odpověď, v níž se žalovaná k žádosti žalobce vyjádřila pouze velice obecně. Z odpovědi není jasné, jakým způsobem ve smyslu § 14 odst. 5 nebo § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím s žádostí žalobce naložila. Odpověď, soudě podle jejího obsahu a formy, evidentně ani není zamýšlena jako výstup z činnosti správního orgánu ve správním řízení, jde toliko o neformální sdělení. Po formální stránce rovněž jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím neobstojí, neboť není jako rozhodnutí označena, nečlení se na záhlaví, výrok a odůvodnění, chybí v ní poučení o oprávněném prostředku, není označena číslem jednacím. Nakonec nelze pominout, že ani sama žalovaná se v řízení před soudem nebrání tvrzením, že by její odpověď byla rozhodnutím o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace.

Vzhledem k tomu, že žalovaná se s žádostí žalobce nevypořádala žádným ze způsobů, které stanoví zákon o svobodném přístupu k informacím, ačkoliv k tomu je podle uvedeného předpisu z pozice povinného subjektu povinna, soud žalobě jako důvodné vyhověl.

Ohledně znění výroku I. tohoto rozsudku je třeba doplnit, že soud projednával žalobu na ochranu proti nečinnosti žalované spočívající v tom, že žalovaná neposkytla požadovanou informaci ani nevydala rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení § 16 uvedeného předpisu pak představuje zvláštní úpravu postupu soudu ve správním soudnictví, avšak pouze ve vztahu k rozsudku o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 a následujících s. ř. s. Ustanovení § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak nedopadá na řízení o žalobě na ochranu proti

nečinnosti, neboť v tomto řízení není soud oprávněn posuzovat, jakým způsobem má správní orgán se žádostí naložit, jeho úkolem je pouze rozhodnout, zda je povinen vydat ve věci rozhodnutí. Zákon o svobodném přístupu k informacím však předpokládá vydání rozhodnutí pouze v případě nevyhovění žádosti, a soud mu s ohledem na výše uvedené nemůže takovou povinnost uložit, neboť by tím předjímal výsledek řízení. Ze stejného důvodu nemůže správnímu orgánu uložit ani povinnost poskytnout informaci. Proto soud zavázal žalovanou k tomu, aby vyřídila žádost žalobce o poskytnutí informace, což je povinna učinit některým ze způsobů předpokládaných v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Ke splnění povinnosti soud stanovil lhůtu totožnou s tou, která je stanovena ze zákona pro poskytnutí informace nebo rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Žalobce byl v řízení zcela úspěšný, a proto mu soud přiznal na náhradě nákladů řízení částku 2000 Kč, kterou tvoří zaplacený soudní poplatek. Tuto částku je žalovaný povinen žalobci zaplatit ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Žalovaný naopak jako neúspěšný účastník řízení právo na náhradu nákladů řízení nemá (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 23. června 2016

Mgr. Jitka Zavřelová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost: Alena Lébllová