

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín, občanské sdružení o. s., se sídlem Všemyslice, Neznašov 122, zastoupeného Mgr. Radkou Dohnalovou, advokátkou se sídlem Převrátická 330, Tábor, proti žalovanému: ČEZ, a. s., se sídlem Duhová 2/1444, Praha 4, zastoupenému JUDr. Petrem Goláněm, advokátem se sídlem Karlovo nám. 32/26, Třebíč, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2009, č. j. 8 Ca 310/2007 - 56,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2009, č. j. 8 Ca 310/2007 - 56, s e z r u š u j e a věc s e mu v r a c í k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

1) Žalobce (dále „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti nečinnosti správního orgánu. Tuto nečinnost spatřuje v tom, že dne 12. 7. 2006 požádal žalovaného o informaci s odkazem na ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon). Konkrétně se jednalo o poskytnutí 1) kompletní technické a technologické dokumentace vsázek paliva používaného od začátku provozu obou bloků (tzv. pasporty paliva) a 2) analýzy vhodnosti paliva VVANTAGE - 6 firmy Westinghouse pro reaktor VVER 1000 na jaderné elektrárně Temelín.

2) Poskytnutí těchto informací bylo dne 7. 9. 2006 žalovaným odmítnuto a stěžovatel se žalobou domáhal, aby soud rozhodl, že žalovaný je povinen vydat rozhodnutí o jeho odvolání ve věci žádosti o poskytnutí předmětné informace, a to do 15 dnů od právní moci rozsudku. Tuto žalobu městský soud usnesením napadeným nyní projednávanou kasační stížností odmítl, jelikož dospěl k závěru, že žaloba je nepřipustná. Jakkoliv totiž je žalovaný povinnou osobou při poskytování informací podle atomového zákona, nejedná se o povinnost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ani podle správního řádu, žalovaný je subjektem soukromého práva a nelze proto dospět k závěru, že by měl povinnost veřejnoprávní povahy, není-li zákonem výslovně stanovena. V daném případě je proti žalovanému třeba uplatnit postup dle ustanovení § 39 až 41 atomového zákona, tj. využít kontrolních a sankčních pravomocí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost.

II. Obsah kasační stížnosti

3) Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje zákonné důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nezákonnost posouzení právní otázky soudem, nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a nezákonnost usnesení o odmítnutí své žaloby.

4) Stěžovatel ve své argumentaci vychází z toho, že městský soud sice správně vyhodnotil povinnost žalovaného jakožto veřejnoprávní povinnost plynoucí z ustanovení § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona,

nícméně jeho další závěry jsou chybné. Pokud totiž zákon přiznává někomu právo, musí být dána možnost se ho také domoci. Za situace, kdy neexistuje komplexní zvláštní úprava pro zajištění takového hmotného práva, uplatní se obecné procesní předpisy. Soud tuto zásadu zcela pominul, stejně jako ustanovení § 47 odst. 1 atomového zákona, podle něhož se v řízení postupuje dle obecných právních předpisů, pokud tento zákon nestanoví jinak. Obecným právním předpisem je právě zákon č. 106/1999 Sb. Stěžovatel se proto domnívá, že ustanovení § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona je zvláštním ustanovením rozšiřujícím okruh povinných subjektů nad rámec ustanovení § 2 odst. 1, 2 zákona č. 106/1999 Sb.

5) V této souvislosti odkazuje stěžovatel i na právní názor Ústavního soudu obsažený v nálezu sp. zn. III. ÚS 156/02. Domnívá se, že sankční a kontrolní mechanismy Státního úřadu pro jadernou bezpečnost nelze považovat za řádné opravné prostředky, jelikož nepředstavují efektivní záruku práva na poskytnutí informací. Stěžovatel totiž může dát pouze podnět ke kontrole či zahájení sankčního řízení, tj. nikoliv opravný prostředek. Nezahrnuje právo na jeho meritorní vyřízení a nezaručuje ani možnost výsledkem podnětu napadnout u soudu.

6) Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit.

III. Vyjádření žalovaného

7) Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti považuje právní názor městského soudu za správný. Povinnost poskytnutí informací podle atomového zákona je uložena všem držitelům povolení, nejen veřejnoprávním subjektům. Jde o jednu z mnoha povinností, které tito držitelé mají, a není stanoven postup, jak tyto informace získat, vyjma využití sankčních pravomocí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost. Žalovaný tvrdí, že svoji povinnost poskytovat informace plní, nicméně v daném případě se požadované informace netýkají zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, nýbrž se jednalo o aspekty technického zařízení jaderné elektrárny. Argumentuje také rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti stížnosti č. 19101/03, podané Sdružením Jihočeské matky, v němž je uvedeno, že článek 10 Úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod nelze vykládat jako zákon zaručující absolutní právo na přístup ke všem technickým detailům týkajícím se stavby elektrárny, protože na rozdíl od informací o dopadu na životní prostředí nespádají takové údaje do veřejného zájmu.

8) Žalovaný nesouhlasí ani s námitkou, že neposkytnutí informací podle atomového zákona není vymahatelné. Podle ustanovení § 41 tohoto zákona totiž může Státní úřad pro jadernou bezpečnost v takovém případě uložit pokutu až do výše 10 mil. Kč.

9) Dále žalovaný tvrdí, že nemůže poskytovat informace mající charakter obchodního tajemství.

10) Žalovaný se domnívá, že původním účelem této žaloby nebylo získat požadované informace, nýbrž prohlásit je za veřejnou instituci povinnou poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb. Požadované informace totiž nejsou aktuální, jelikož v době dotazu existující problémy s jaderným palivem byly již vyřešeny. Žalovaný tvrdí, že se na něj zákon č. 106/1999 Sb. nevztahuje, a to ani podle kritérií obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 57/2006: není státním podnikem, ani jeho majetek není státní, nehošpodaří s veřejnými prostředky a není dotován z veřejných rozpočtů.

11) Není použitelná ani argumentace stěžovatele, že ČEZ, a. s. naplňuje veřejný účel dominantním postavením dodavatele elektrické energie. Žalovaný je totiž jen jedním z výrobců elektřiny, a to nikoliv největším, jelikož elektrizační soustava je v rámci EU propojena. Nepovažuje se proto ani za veřejnou instituci ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 nebo rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 57/2006.

12) Žalovaný nesouhlasí s požadavkem, aby postupoval podle správního řádu. Tento zákon se totiž vztahuje na orgány moci výkonné, orgány územních samosprávních celků a na jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Do této skupiny však ČEZ, a. s. určitě nepatří a není tomu přizpůsobena ani jeho organizační struktura.

13) Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

IV. Argumentace soudu

14) Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

15) Stěžovatel uplatnil kasační důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e). K tomu soud konstatuje, že obsah důvodů, zakotvených pod písm. a) a d) citovaného ustanovení, je subsumován do speciálního důvodu vymezeného pod písm. e) tohoto ustanovení. V dalším se proto soud zabýval toliko naplněním tohoto kasačního důvodu. To znamená, že musel vyhodnotit, zda městský soud postupoval správně a v souladu se zákonem, když žalobu stěžovatele odmítl jako nepřijatelnou.

16) Při hodnocení důvodnosti podané kasační stížnosti je nutno vycházet z obsahu napadeného usnesení městského soudu. Jak plyne ze shora uvedeného, městský soud žalobu odmítl pro nepřijatelnost. Tuto nepřijatelnost spatřoval v nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, když dospěl k závěru, že se stěžovatel měl před podáním žaloby obrátit se stížností na nedodržování atomového zákona na Státní úřad pro jadernou bezpečnost.

17) K tomu je třeba uvést, že podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona platí, že držitel povolení je povinen „poskytovat veřejnosti informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, které nejsou předmětem státního, služebního ani obchodního tajemství“. Podle ustanovení § 39 odst. 1 věta první „Úřad kontroluje dodržování tohoto zákona a dalších předpisů vydaných na jeho základě.“ Za úřad tuto kontrolu provádějí jmenovaní inspektoři, kteří „kontrolují, zda osoby uvedené v odstavci 1 dodržují ustanovení tohoto zákona a prováděcích předpisů a zda dodržují předmět a rozsah vydaného povolení, včetně stanovených podmínek“ (odst. 3). Podle ustanovení § 40 stejného zákona tito inspektoři v případě zjištění nedostatků v činnosti u kontrolované osoby mohou a) vyžadovat, aby kontrolovaná osoba ve stanovené lhůtě zjednala nápravu, b) uložit kontrolované osobě provedení technických kontrol, revizí nebo zkoušek provozní způsobilosti zařízení, jejich částí, systému nebo jejich souborů, pokud je to nezbytné pro ověření jaderné bezpečnosti radiační ochrany, a dále monitorování a provedení zásahů k omezení nebo likvidaci přetrvávajícího ozáření, c) odebrat oprávnění zvláštní odborné způsobilosti zaměstnanci kontrolované osoby, který závažně porušil své povinnosti nebo který nevyhovuje odborné, zdravotní nebo psychické způsobilosti a konečně d) navrhnout uložení pokuty. Tuto pokutu ukládá Úřad, a to až do výše 10 mil. Kč držiteli povolení za porušení povinností podle § 17 až 20 atomového zákona.

18) Z předestřené zákonné úpravy má Nejvyšší správní soud za postavené najisto, že mechanismus provádění kontrolní činnosti ze strany Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, resp. příslušných instruktorů, nelze zaměňovat s běžným procesním postupem v návrhovém správním řízení. Správní řízení je legálně vymezeno v ustanovení § 9 správního řádu tak, že se jedná o „postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“ Toto správní řízení je však třeba dělit na takové, které je zahajováno na základě žádosti (§ 44 správního řádu), a dále na řízení zahajované z moci úřední (§ 46 cit. zákona). Provádění kontrolní činnosti podle atomového zákona a případné následné opatření k nápravě je bezesporu realizováno z moci úřední, nikoliv na žádost dotčeného subjektu. Stěžovatel proto v nyní projednávané věci jistě mohl Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost podat podnět k zahájení kontrolní činnosti, příp. k uložení opatření k nápravě, nicméně tento podnět nelze považovat za návrh, o kterém by muselo být samostatně rozhodováno a zejména jeho nepodání nelze považovat za nevyčerpání všech procesních prostředků, které je nezbytné vyčerpat před podáním správní žaloby.

19) V tomto směru je právní názor městského soudu nesprávný, jelikož (implicitně) konstruuje jakýsi dvoustupňový instanční vztah mezi žalovaným a Státním úřadem pro jadernou bezpečnost, v jehož rámci stěžovateli přiznává postavení účastníka řízení. Tak tomu však na základě shora provedené argumentace určitě není. Městský soud totiž chybně smísl dva samostatné právní vztahy a z toho rezultující odlišná řízení: (1.) řízení o žádosti stěžovatele o poskytnutí informace a (2.) kontrolní činnost prováděnou z moci úřední Státním úřadem pro jadernou bezpečnost. Chybnost právního názoru městského soudu získává ostřejší kontury domýšlením důsledků jeho úvahy: Státní úřad pro jadernou bezpečnost by se stal správním orgánem II. stupně s obecnou působností vůči žalovanému, tj. vůči akciové společnosti. Podle ustanovení § 89 odst. 1

správního řádu je totiž odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán. Vztah žalovaného a Státního úřadu pro jadernou bezpečnost však nelze pojímat jako vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi dvěma úrovněmi orgánů veřejné správy, nýbrž toliko jako možnost státního orgánu na základě zákonem taxativně vymezeného rozsahu provádět kontrolní činnost vůči soukromoprávní právnické osobě.

20) Jakkoliv Nejvyšší správní soud shledal chybné ratio decidendi napadeného usnesení městského soudu, zabýval se z důvodu hospodárnosti řízení projednatelností podané žaloby. Pokud by totiž shledal, že žaloba měla být skutečně odmítnuta (byť z jiného zákonného důvodu než pro nevyčerpání procesních prostředků ve správním řízení), nedávalo by smysl napadené usnesení městského soudu rušit pro nezákonnost. Respektive, i pokud by je zrušil, musel by žalobu sám odmítnout (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

21) Z hlediska meritorií projednatelnosti předmětné žaloby považuje soud za podstatné, že v žádosti o informace ze dne 12. 7. 2006 stěžovatelka poukázala toliko na ustanovení § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona. Požadované informace žalovaný odmítl poskytnout s odkazem na obchodní tajemství.

22) Nejvyšší správní soud má za to, že povinnost poskytovat veřejnosti informace podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona představuje obecnou informační povinnost držitele povolení podle tohoto zákona. Tato povinnost je materiálně omezena pouze na informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, které navíc nejsou předmětem státního, služebního ani obchodního tajemství. Atomový zákon přitom neupravuje způsob poskytování těchto informací, srovnatelný např. právě se zákonem č. 106/1999 Sb. Možná „prostupnost“ obou těchto zákonů plyne z ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., podle něhož povinný subjekt informaci neposkytne, pokud ji zveřejňuje na základě zvláštního zákona. Jinak řečeno, pokud by držitel povolení podle atomového zákona představoval povinnou osobu ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. a současně by požadovanou informaci veřejnosti poskytl již podle citovaného ustanovení atomového zákona (např. by tato informace byla umístěna na jeho webové stránce), není samozřejmě sebemenší důvod k jejímu poskytování opakovanému.

23) Klíčovou otázkou se tak jeví posouzení toho, zda lze považovat ČEZ, a. s. za povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb. Podle tohoto zákona totiž platí (§ 2 odst. 1, 2), že povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

24) V nyní projednávané věci považuje soud za nesporné, že žalovaný není státním orgánem, územním samosprávným celkem ani jejich orgánem. ČEZ, a. s. není ani oprávněn vrchnostensky působit v oblasti veřejné správy (a netvrdí to ostatně ani stěžovatel) a nepředstavuje tedy veřejnoprávní korporaci (k tomu viz náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 686/02, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 29, str. 257: „Kromě státních orgánů a orgánů územní samosprávy zákon o svobodném přístupu k informacím řadí mezi povinné subjekty ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Tuto třetí ze zákonem č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, vymezených skupin povinných subjektů lze tedy označit jako veřejnoprávní korporace.“).

25) Zbývá proto posoudit, zda žalovaného lze považovat za „veřejnou instituci“ ve smyslu citovaného zákonného ustanovení. Výkladem tohoto pojmu se zabýval Ústavní soud v náleží sp. zn. I. ÚS 260/06 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 44, str. 129 a násl.), když zejména uvedl: „Jedním z kritérií, jak diferencovat veřejnou instituci od instituce soukromé, je právě způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu). Nicméně Ústavní soud současně poukazuje na nutnost reflexe toho, že pro konečný závěr, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, je třeba akcentovat i jiná kritéria, která mají v souvislosti s takovou otázkou význam. Pokud totiž usilujeme o vyřešení otázky, zda má ten který subjekt povahu veřejné instituce, je nutno přistoupit ke zkoumání jeho povahy. Přitom je zřejmé, že ze samotného způsobu vzniku (zániku) instituce - který ve své podstatě znamená v jistém smyslu "formální" hledisko - nelze logicky vyvodit úplný a přesný závěr o povaze dané instituce, neboť ta je ovlivněna i dalšími faktory. ... Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je

zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze."

26) Nejvyšší správní soud rovněž připomíná legislativní vývoj, tj. že novelou zákona o svobodném přístupu k informacím provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. (účinnost od 23. 3. 2006) byla z citovaného ustanovení vypuštěna slova „hospodařící s veřejnými prostředky". Důvodová zpráva k této novele uvádí, že „druhou změnou v tomto ustanovení je vypuštění slov ‚hospodařící s veřejnými prostředky'. Předkladatel vychází z názoru, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky či nikoli, tento názor vychází především z povahy těchto institucí, které jsou zřízeny státem, sledují veřejný účel, jejich orgány jsou vytvářeny či spoluvytvářeny státem a stát na jejich činnost dohlíží. ... Pokud některá instituce naplní tyto znaky, je to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby i na ni dopadla povinnost poskytovat informace."

27) Lze tak učinit dílčí závěr, že z judikatury Ústavního soudu plyne celkem pět podmínek, při jejichž splnění se jedná o veřejnou instituci mající postavení povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb. ve shora popsaném smyslu:

- způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
- osoba zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci),
- subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
- existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci)
- veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

28) Na tuto judikaturu navázal Nejvyšší správní soud rozsudkem sp. zn. 8 As 57/2006 (www.nssoud.cz), v němž se zabýval právní otázkou, zda do režimu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. spadá i akciová společnost, založená městem. Dospěl k závěru, že ano, jelikož v opačném případě „by záleželo pouze na vůli obce, zda vlastním úkonem omezí či zcela vyloučí část své činnosti z kontroly veřejnosti, která je navíc garantována ústavním pořádkem České republiky (článek 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Samotná skutečnost, že je druhý žalovaný akciovou společností, tedy osobou soukromého práva založenou podle obchodního zákoníku, jej proto nevyklučuje z okruhu povinných osob ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Posledně uvedený závěr odpovídá prvnímu hledisku analyzovanému i Ústavním soudem, podle něž není rozhodné pouze způsob vzniku či zániku instituce z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu, ale rovněž hledisko osoby zřizovatele, resp. zakladatele. V tomto směru nebylo v řízení pochyb o tom, že jakkoliv je druhý žalovaný akciovou společností založenou v souladu s obchodním zákoníkem, je jeho zakladatelem první žalovaný, který je zároveň jediným akcionářem druhého žalovaného." Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku rovněž dovodil, že hodnocení existence či neexistence státního dohledu nad činností akciové společnosti nelze vykládat jako „nutně vrchnostenskou kontrolu, ale jako dohled, který může konkrétní subjekt vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu, byť i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku. První žalovaný pak jako jediný akcionář druhého žalovaného může vykonávat dohled nad jeho činností prostřednictvím jím, resp. valnou hromadou volených orgánů společnosti [srov. zejm. § 197 odst. 2 obchodního zákoníku, § 198 obchodního zákoníku, § 199 odst. 1 obchodního zákoníku, § 201 odst. 1 obchodního zákoníku] i bezprostředně v rámci výkonu svých akcionářských práv [srov. zejm. § 187 odst. 1 písm. f) obchodního zákoníku]."

29) Lze tak z citovaného rozsudku zdejšího soudu, argumentačně navazujícího na citovanou judikaturu Ústavního soudu, pro nyní řešený případ vybrat, že rovněž akciová společnost může být v některých případech považována za povinnou osobu podle zákona č. 106/1999 Sb. Zbývá proto posoudit, zda i žalovaný ČEZ, a. s. představuje takovýto subjekt.

30) Při hodnocení právní povahy žalovaného je možno vycházet z podkladů, obsažených v soudním spise, které dodal samotný žalovaný. Z nich je relevantní, že dne 30. 4. 1992 byla rozhodnutím Fondu národního majetku č. 187, č. j. 639 153/91-23/3, založena ČEZ, a. s. Došlo k tomu vynětím části majetku státního podniku České energetické závody Praha. Od té doby vedle sebe existují dva subjekty: ČEZ, a. s. a České energetické závody, státní podnik, v likvidaci. Základní jmění žalovaného činilo v době jeho založení 49 181 248 000 Kčs.

31) Z veřejně přístupných informací, poskytovaných žalovaným (<http://www.cez.cz/cs/o-spolecnosti/cez/struktura-akcionaru.html>) dále plyne, že „k 31. 12. 2008 evidoval ČEZ, a. s., čtyři subjekty s podílem nad 3% základního kapitálu. Prvním z nich byla Česká republika zastoupená Ministerstvem financí České republiky a Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky. Podíl České republiky se v průběhu roku 2008 snížil na 63,39 % z důvodu prodeje některých akcií ČEZ, a. s., z majetku státu. Podíl České republiky na hlasovacích právech naopak vzrostl na 70,43 %, vzhledem k tomu, že počet vlastních akcií ČEZ, a. s., se zvýšil více, než se snížil počet akcií v držení České republiky. Majetkový podíl České republiky umožňuje přímé ovládnutí ČEZ, a. s., běžnými formami, zejména hlasováním na valných hromadách. Informování ostatních akcionářů o případném negativním vlivu ovládající osoby na společnost je zajištěno prostřednictvím Zprávy o vztazích mezi propojenými osobami, která je podle českého právního řádu veřejně přístupná a je součástí výroční zprávy.“ Je třeba dodat, že podíl státu na základním kapitálu žalovaného činil v roce 2005 celkem 67,612%, v roce 2006 podobně 67,61% a v roce 2007 již jen 65,99%.

32) Na základě těchto skutečností lze učinit následující závěry. Ohledně způsobu vzniku a osoby zřizovatele má Nejvyšší správní soud za nesporné, že žalovaný vznikl v důsledku rozhodnutí státu a rovněž zřizovatelem byl stát. Žalovaný totiž vznikl v rámci tzv. velké privatizace faktickým odštěpením od státního podniku a v první fázi bylo tedy jeho jmění tvořeno ze sta procent bývalým státním majetkem. Jakkoliv k převodu majetku a vzniku žalovaného došlo na základě citovaného rozhodnutí Fondu národního majetku, tj. samostatného subjektu sui generis zapsaného do obchodního rejstříku a stricto sensu tedy nikoliv státního orgánu, je 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, dostatečně patrné, že se jednalo o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky, zřízenou státem a přímo řízenou Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci. Účelem Fondu národního majetku bylo primárně zaručit a technicky realizovat proces privatizace státního majetku, takže se samozřejmě nejednalo o podnikatelský subjekt, sledující zcela odlišné zájmy. K bližšímu vymezení právní povahy Fondu národního majetku odkazuje zdejší soud na již jednou citovaný nálezný Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 686/02.

33) K dalšímu pojmovému znaku (viz bod 27), tj. k subjektu vytvářejícímu orgány instituce, je třeba uvést, že žalovaný představuje akciovou společnost, na kterou se v plném rozsahu vztahují příslušná ustanovení obchodního zákoníku, a to i v oblasti vytváření orgánů společnosti (zejm. § 184 a násl.). I v této souvislosti je však třeba uvést, že stát má v kapitálové struktuře žalovaného dominantní postavení: podíl České republiky v roce 2008 činil 63,39%; v roce 2006, kdy byla žádost o poskytnutí informace podána, činil dokonce 67,61%. Jak uvádí samotný žalovaný, podíl státu na hlasovacích právech pak činí dokonce 70,43 %. Je proto zjevné, že majetkový podíl České republiky umožňuje přímé ovládnutí ČEZ, a. s. Z této perspektivy nazíráno má Nejvyšší správní soud za to, že je splněn i další z citovaných znaků veřejné instituce: k vytváření orgánů žalovaného dochází pod dominantním vlivem státu.

34) Nad rámec předchozí argumentace soud konstatuje, že právní řád v některých případech rozdílně nakládá s obchodními společnostmi v závislosti na výši majetkové účasti státu. Například podle ustanovení § 19 písm. d) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích ve znění pozdějších předpisů, platí, že politické strany nesmějí přijmout bezúplatná plnění a dary od státních podniků a právnických osob s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osob, na jejichž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10%. Uvedený příklad ukazuje, že pro účely sponzoringu politických stran zákonodárce zvolil řešení, které staví fakticky naroveň státní podniky a obchodní společnosti s majetkovou účastí státu vyšší než 10%, tedy rovněž akciové

společnosti. Z toho pro nyní rozhodovaný případ plyne, že pokud byla majetková účast státu v kapitálové struktuře žalovaného v rozhodném roce 2006 více než dvoutřetinová, je z tohoto hlediska jeho postavení v řadě aspektů svojí podstatou daleko bližší postavení státního podniku než ostatních obchodních společností, kde stát majetkovou účast nemá vůbec žádnou nebo toliko zcela zanedbatelnou.

35) Ke čtvrtému znaku veřejné instituce (existence státního dohledu) Nejvyšší správní soud připomíná, že v citovaném rozsudku sp. zn. 8 As 57/2006 tento požadavek státního dohledu vyložil i tak, že se nemusí nutně jednat o vrchnostenskou kontrolu, typickou pro oblast veřejného práva, nýbrž i o dohled, který může stát vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku. V nyní projednávané věci, kdy i samotný žalovaný přiznává přímé ovládnutí ČEZ, a. s. státem, má proto soud za to, že i tato podmínka je bezesbytku naplněna. V tomto směru totiž lze odkázat i na důvodovou zprávu k zákonu o státním podniku, citovanou Ústavním soudem v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, podle níž „v členských státech EU (s výjimkou Spojeného království a Irska) je úprava zřízení, organizace a činnosti veřejných podniků provedena dvojím způsobem: jednak s využitím soukromoprávních forem, tj. různých forem obchodních společností (především formy akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným), upravených občanskými nebo obchodními zákoníky; jednak s využitím veřejnoprávních forem, jež jsou v různé míře organizačně a finančně spojeny se státními orgány a jež jsou podřízeny administrativně právní úpravě. V právu členských států EU počtem výrazně převyšují soukromoprávní formy veřejných podniků. Podniky veřejnoprávní povahy byly zřízeny v menším počtu, v některých státech zcela ojediněle. Rovněž navrhovaná úprava počítá s tím, že účast státu v podnikové sféře se v ČR bude realizovat dvojím způsobem. Jednak je obecně přípustná účast státu v obchodních společnostech upravených v obchodním zákoníku, jednak ve výjimečných, málo početných případech, kde je sepětí podniku se státními orgány podstatně užší, bude možné využít navrhovanou formu státního podniku.“

36) Konečně k veřejnému účelu existence a fungování ČEZ, a. s. Nejvyšší správní soud samozřejmě nepřehlídí skutečnost, že se jedná o obchodní společnost, sledující svojí činností dosažení zisku. Rovněž platí, že podle výpisu z obchodního rejstříku je předmětem podnikání žalovaného několik desítek velmi rozličných činností. Za významnou však zdejší soud považuje skutečnost, že hlavním předmětem činnosti ČEZ, a. s. je výroba a prodej elektřiny, s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Jakkoliv lze žalovanému přisvědčit v tom směru, že v této svojí dominantní činnosti nemá monopolní postavení, nesouhlasí naopak soud v tom směru, že jeho úkolem není uspokojování veřejnosti v oblasti dodávek elektrické energie. Přestože totiž je jistě elektrizační soustava v EU navzájem propojena, není sporu o tom, že právě oblast energií představuje jeden ze strategických, bezpečnostních a koneckonců i existenčních zájmů České republiky a jistě nikoliv náhodou si proto stát ponechává i v kapitálové struktuře žalovaného rozhodující podíl.

37) Rovněž platí, že výnosy z privatizovaného majetku jsou součástí státního rozpočtu, který s nimi samozřejmě kalkuluje a účelově je určuje. V tomto směru lze odkázat na ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, podle něhož příjmy tohoto Fondu mimo jiné tvoří převody výnosů z privatizovaného majetku, které jsou příjmem České republiky a s nimiž přísluší hospodařit Ministerstvu financí. Prostředky tohoto Fondu jsou peněžními prostředky státní pokladny [§ 3 písm. h) bod 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)]. Rovněž v tomto aspektu se výrazně projevuje veřejný zájem na činnosti žalovaného.

38) Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že relevantní pojmové znaky žalovaného ČEZ, a. s. (způsob vzniku, osoba zřizovatele, vytváření orgánů, státní dohled, veřejný účel) převažují ve prospěch podřazení tohoto subjektu mezi „veřejné instituce“ ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.

V. Shrnutí

39) Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná a proto napadené usnesení Městského soudu v Praze podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 3 téhož ustanovení vázán shora uvedeným právním názorem. To konkrétně znamená, že podaná žaloba není nepřípustná pro nevyčerpání všech procesních prostředků a není dán důvod ani pro její odmítnutí z důvodu, že žalovaný ČEZ, a. s. není povinnou osobou podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Je proto namístě se podanou žalobou zabývat věcně.

1) Protože Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, rozhodne tento soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. října 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček