

Právo na informace: poskytování informací obchodní společností založenou obcí

U akciové společnosti založené územním samosprávným celkem, jejíž orgány jsou vytvářeny tímto územním samosprávným celkem jako jediným akcionářem společnosti, který zároveň zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností akciové společnosti plnící veřejný účel (provozování fotbalu v dané obci), převažují znaky svědčící o její veřejné povaze, a jedná se tedy o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67)

Prejudikatura: srov. náleze č. 30/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 686/02).

Věc: Vlastimil J. proti 1) Statutárnímu městu Hradec Králové, 2) akciové společnosti FC Hradec Králové, o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal žalovaného 1) (dále též „město“) žádostí ze dne 4. 10. 2005 o „poskytnutí textu smlouvy, na základě které došlo k převodu členských práv a povinností v ČMFS z fotbalového klubu SK Hradec Králové na FC Hradec Králové, a. s., která byla uzavřena mezi SK Hradec Králové, org. složka C. H. S. ENTERPRISES na straně jedné a FC Hradec Králové, a. s., na straně druhé“. Magistrát města přípisem ze dne 6. 10. 2005 sdělil žalobci, že jeho žádost byla odložena [§ 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím], neboť požadovaná smlouva „nebyla uzavřena městem a k jeho působnosti se nijak nevztahuje“. Podle magistrátu pak byla smlouva „učiněna jako běžný obchodní případ jmenované společnosti a je jen na její vůli, zda jeho obsah zveřejní, poskytne třetí osobě nebo bude považovat za důvěrný. V tomto směru nesmí být společnosti nikterak na újmu, že jejím jediným vlastníkem je obec“. Žalobce další žádostí ze dne 31. 10. 2005 požádal magistrát města o poskytnutí textu předmětné smlouvy. Magistrát města přípisem ze dne 8. 11. 2005 sdělil žalobci, že jeho žádost byla opět odložena [§ 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím].

Žalobce posoudil přípis ze dne 8. 11. 2005 jako rozhodnutí o odepření informace a napadl jej odvoláním. Rada města rozhodnutím ze dne 12. 12. 2005 odvolání zamítla.

Dne 3. 11. 2005 se žalobce obrátil s žádostí o poskytnutí informace přímo na žalovaného 2) (dále též „společnost“), která mu sdělila, že je subjektem soukromého práva založeným za účelem provozování fotbalového sportu ve městě. Žalobce další žádostí ze dne 23. 12. 2005 znovu požádal společnost o poskytnutí předmětné smlouvy. Společnost zopakovala žalobci dopisem ze dne 10. 1. 2006, že se nepovažuje za povinný subjekt ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Žalobce posoudil dopis ze dne 10. 1. 2006 jako rozhodnutí o odepření informace a napadl jej odvoláním k představenstvu společnosti. O odvolání žalobce již nebylo rozhodnuto a žalobce měl za to, že bylo vydáno (fiktivní) zamítavé rozhodnutí (§ 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím).

Žalobce napadl rozhodnutí města ze dne 12. 12. 2005 a (fiktivní) rozhodnutí společnosti žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Uvedl, že za veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky může být považován i soukromý subjekt založený orgány veřejné moci, je-li založen k plnění veřejného účelu, jasně podřízen rozhodovací pravomoci orgánu veřejné moci a je jím kontrolovaný. Tento závěr odpovídá i vymezení pojmu veřejné instituce, jak je učinil i Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 20. 7. 2006. Ve vztahu k žalovanému 1) dovodil, že je nepochybně povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. První žalovaný založil druhého žalovaného jako akciovou společnost, do které vložil veřejné prostředky. Tyto informace jsou známy žalobci a jsou veřejně dostupné v obchodním rejstříku.

Podle krajského soudu však není možné požadovat na žalovaném 1) informaci, o níž tvrdí, že ji nemá k dispozici. Jakkoliv lze o tomto tvrzení obecně pochybovat, nebylo vyvráceno. Zároveň je podstatné, že první žalovaný nemá povinnost požadovanou smlouvou disponovat, ani si ji opatřit. Postup žalovaného 1) podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím proto krajský soud shledal zákonným. Ve vztahu k žalovanému 2) krajský soud konstatoval, že je akciovou společností a z definičních znaků vytčených Ústavním soudem mu „chybí přinejmenším zřízení státem, kreování - orgánů státem i státní dohled nad jejich činností“. Podniká v odvětví profesionálního sportu a má uspokojovat i zájem určitého okruhu občanů. Povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím není.

Žalobce (stěžovatel) podal proti uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatel uvedl, že veřejný charakter instituce se odvíjí od splnění základních kritérií, kterými jsou zřízení zákonem k dosahování určitého veřejného účelu, působnost a pravomoc stanovené zákonem a státní dozor, přezkum či jiná možnost kontroly činností instituce ze strany státu. Podle stěžovatele však nemusí být základem pouze zákon, ale postačí např. kreativní akt veřejné moci s tím, že takových institucí nadaných vlastní právní subjektivitou existuje celá řada. Zakládací akt takových společností je pak kombinací soukromoprávního postupu podle obchodního zákoníku a současně schvalovacího procesu v orgánu veřejné moci podle předpisů veřejného práva. Subjekt veřejné moci a obchodní společnost jsou v takovém případě podrobeny jednotnému řízení ve smyslu § 66a odst. 7 obchodního zákoníku. Tento náhled odpovídá také názoru Ústavního soudu, podle něž je třeba vykládat pojem veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky extenzivně. Stěžovatel svoji argumentaci podepřel ustanovením § 35a zákona o obcích, podle něž mohou obce zakládat jiné právnické osoby i pro výkon vlastní samostatné působnosti, tj. zjevně veřejnoprávní činnosti, do které patří i uspokojování sportovních potřeb občanů, ale také např. činnost dopravních podniků, technických služeb apod. Žalovaný 2) je společnost založená žalovaným 1), který je jejím jediným akcionářem, jehož orgány jsou zastupitelé žalovaného 1) a který byl zřízen převážně k plnění veřejného účelu. Žalovaný 2) je proto povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel dále uvedl, že je-li žalovaný 2) povinným subjektem, má povinnost poskytnout o něm informace i žalovaný 1), který jimi jako zakládající, řídicí a kontrolní orgán disponuje. Pokud tyto informace nemá, ač je povinen je poskytnout, má také povinnost opatřit si je.

Žalovaní 1) a 2) navrhli zamítnutí kasační stížnosti. Požadovaná informace se nevztahuje k působnosti žalovaného 1). Žalovaný 2) nebyl založen převážně k plnění veřejného účelu. Je-li v této souvislosti zmiňována např. výchova mládeže, nejedná se o činnost směřující primárně k uspokojování veřejných potřeb, ale k rozvoji základní podnikatelské činnosti výchovou profesionálních hráčů. Žalovaní odmítli naplnění definičních znaků veřejné instituce žalovaným 2), neboť i v případě připuštění možnosti založit veřejnou instituci aktem nikoliv státní, ale veřejné moci, nebyl by stále naplněn znak státního dohledu nad činností žalovaného 2), kterým je třeba rozumět vrchnostenskou kontrolu, nikoliv ovládnutí subjektu ve smyslu soukromoprávních předpisů a zejm. obchodního zákoníku.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.3.2

Základem sporu je přitom především posouzení postavení druhého žalovaného z hlediska kritérií § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy zda lze druhého žalovaného považovat za veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky. Nejvyšší správní soud pouze na okraj doplňuje, že požadavek hospodaření s veřejnými prostředky byl ze zákona o svobodném přístupu k informacím vypuštěn novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., účinnou od 23. 3. 2006, Nejvyšší správní soud však při svém rozhodování vychází z původní právní úpravy (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel i žalovaní argumentovali při výkladu pojmu veřejné instituce nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 (dostupný, stejně jako dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, na <http://nalus.usoud.cz>). Ústavní soud nejprve vymezil tuto skupinu negativně ve vztahu ke státnímu orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporaci a pokračoval, „Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností“. Ústavní soud do této skupiny řadí i právnické osoby hospodařící s vlastním majetkem.

Ústavní soud se ovšem výkladem pojmu veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky zabýval i v řadě dalších rozhodnutí, z nichž Nejvyšší správní soud cituje zejm. nález ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06. Ústavní soud, ve shodě s jím přezkoumávaným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, rozložil interpretaci citovaného pojmu do dvou otázek, a to výkladu pojmu veřejná instituce a pojmu hospodařící s veřejnými prostředky, přičemž dovodil, že obě podmínky musí být splněny kumulativně.

Ústavní soud konstatuje, že k vyřešení otázky, zda má ten který subjekt povahu veřejné instituce, je nutno přistoupit ke zkoumání jeho povahy. Současný vývoj přitom prakticky znemožňuje striktní oddělení všech institucí soukromých od všech institucí veřejných a je třeba reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními. **Rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou musí vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří podle Ústavního soudu nejen způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce); 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) a 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.

Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že se Ústavní soud v citovaném nálezu pohyboval na půdorysu zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, a tato skutečnost odlišuje jeho nález od nyní posuzované věci. Půdorys zákonné úpravy umožnil Ústavnímu soudu vyjádřit se k postavení státních podniků obecněji, než může nyní relativně kasuisticky učinit ve vztahu k akciovým společnostem založeným státem či územními samosprávnými celky a jejich orgány, resp. přímo k postavení druhého žalovaného, Nejvyšší správní soud. Na druhé straně je nepochybné, že obecné závěry Ústavního soudu, týkající se výkladu pojmu veřejné instituce, jsou použitelné nezávisle na právní úpravě, která vznik a fungování toho kterého subjektu řídí, a která má být interpretována právě ve světle právního názoru Ústavního soudu.

V rámci další argumentace vychází Nejvyšší správní soud z širší interpretace pojmu stát, resp. argumentuje-li Ústavní soud možností ingerence státu do činnosti atd. zkoumané instituce, považuje Nejvyšší správní soud podmínku za naplněnou i v případě možné ingerence územního samosprávného celku a jeho orgánů. 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 odvozujících 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 shledáno 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. § 35a odst. 1 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů).

Právě skutečnost, že obec může v souladu s posledně citovaným ustanovením zakládat pro výkon samostatné působnosti právnické osoby, vede k závěru, že i tyto osoby musí podléhat režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. 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 rozhodný 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.

Od této skutečnosti se odvíjí i posouzení druhého hlediska, tj. který subjekt vytváří jednotlivé orgány druhého žalovaného. V případě druhého žalovaného je subjektem vytvářejícím jeho orgány jako jediný akcionář první žalovaný, ať již přímo ve vztahu k valné hromadě nebo zprostředkovaně jejím prostřednictvím [srov. zejm. § 180 odst. 1, odst. 2 obchodního zákoníku, § 184 odst. 1 obchodního zákoníku, § 187 odst. 1 písm. d), písm. e) obchodního zákoníku, § 194 odst. 1 věta první obchodního zákoníku, § 200 odst. 1 obchodního zákoníku a také čl. 9 odst. 1, 2 písm. c), čl. 10 odst. 1, čl. 15 odst. 2, čl. 21 odst. 2 Stanov druhého žalovaného, veřejně dostupných ve sbírce listin obchodního rejstříku] s výjimkou členů dozorčí rady volených ze zákona zaměstnanci společnosti [srov. zejm. § 200 odst. 1 obchodního zákoníku a čl. 9 odst. 2 písm. c) Stanov druhého žalovaného].

Dalším hlediskem, kterým je třeba se zabývat, je existence či neexistence státního dohledu nad činností druhého žalovaného. I zde je třeba vycházet z konkrétní posuzované situace, tj. míry dohledu, kterou první žalovaný disponuje ve vztahu k činnosti druhého žalovaného, nikoliv z existence či neexistence státního dohledu nad činností akciových společností obecně. Na rozdíl od žalovaných Nejvyšší správní soud neinterpretuje dohled definovaný Ústavním soudem jako nutně vrchnostenskou kontrolu, ale jako dohled, který může konkrétní subjekt (zde první žalovaný) vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu (zde druhému žalovanému), 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].

Konečně je pak nutné zabývat se tím, zda je účel druhého žalovaného soukromý nebo veřejný. Jakkoliv má druhý žalovaný v současné době v obchodním rejstříku zapsanu řadu činností jako předmět podnikání, v rozhodné době (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) bylo jeho jediným předmětem činnosti zapsaným v obchodním rejstříku provozování fotbalu v Hradci Králové, byť Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že předmět činnosti druhého žalovaného byl v téže době článkem 4 jeho Stanov vymezen širším způsobem. Nejvyšší správní soud se však v této souvislosti zabýval i zákonným rámcem, v němž se pohyboval první žalovaný při založení druhého žalovaného. Zde je podstatné, že obec, která je základním územním samosprávným společenstvím občanů (§ 1 zákona o obcích) a veřejnoprávní 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. V tomto kontextu pak neobstojí argumentace žalovaných, podle níž jediným účelem založení druhého žalovaného bylo podnikání v oblasti profesionálního fotbalu, nikoliv uspokojování veřejných potřeb. Nesměřuje-li totiž aktivita prvního žalovaného ve vztahu k založení a činnosti druhého žalovaného k uspokojování veřejných potřeb, resp. byl-li účel založení druhého žalovaného ryze soukromý, pak není zřejmé, jak tímto úkonem hodlal první žalovaný naplňovat zcela zřejmě veřejný cíl své existence

spočívající ve všestranném rozvoji svého území a naplňování potřeb svých občanů.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že druhý žalovaný byl založen prvním žalovaným jako územním samosprávným celkem, jeho orgány jsou částečně přímo a částečně prostřednictvím valné hromady vytvářeny prvním žalovaným, který zároveň zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností druhého žalovaného a ten plní veřejný účel. Jakkoliv je tedy druhý žalovaný formálně osobou soukromého práva, převažují u něj znaky svědčící o jeho veřejné povaze, a jedná se tedy o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Krajský soud se v napadeném rozsudku zcela opomněl vypořádat s otázkou, zda druhý žalovaný hospodaří s veřejnými prostředky. Nejvyšší správní soud proto ve stručnosti doplňuje, že při výkladu veřejných prostředků lze poukázat na legální definici tohoto pojmu v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, podle níž jsou veřejnými prostředky veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a) téhož ustanovení - mimo jiné územnímu samosprávnému celku. Druhý žalovaný přitom nepochybně hospodaří alespoň zčásti s veřejnými prostředky - představovanými základním kapitálem vloženým prvním žalovaným. Nelze přitom akceptovat argumentaci, podle níž lze vyloučit kontrolu veřejnosti nad hospodařením s těmito prostředky prostřednictvím výkonu práv vyplývajících ze zákona o svobodném přístupu k informacím pouze díky skutečnosti, že druhý žalovaný hospodaří rovněž vlastními prostředky, jejichž oddělení v hospodaření společnosti není možné. Ostatně, s ohledem na skutečnost, že akcie je cenným papírem, s nímž jsou spojena práva akcionáře jako společníka podílet se podle obchodního zákoníku a stanov společnosti na jejím řízení, jejím zisku a na likvidačním zůstatku při zániku společnosti (§ 115 odst. 1 obchodního zákoníku), a první žalovaný je jediným akcionářem druhého žalovaného, je tvrzení druhého žalovaného o vlastních neveřejných prostředcích formálně zcela správné, fakticky však poněkud iluzorní - druhý žalovaný sám představuje majetkovou hodnotu v portfoliu prvního žalovaného.

Ze shora uvedeného odůvodnění je zároveň zřejmé, že odpovídající stížní námitka je důvodná a stručný závěr krajského soudu, podle něž druhý žalovaný není povinným subjektem „v duchu“ zákona o svobodném přístupu k informacím, nemůže obstát.

III.3.3

Ve vztahu k prvnímu žalovanému stěžovatel dovozuje, že má povinnost poskytnout požadované informace o druhém žalovaném, kterými jako zakládající, řídicí a kontrolní orgán disponuje.

V tomto směru je ovšem nutné vycházet ze skutečnosti, že první žalovaný jako zakládající, řídicí (ve smyslu ustanovující at' již přímo či zprostředkovaně orgány) a kontrolní orgán ve vztahu k druhému žalovanému nemusí nutně disponovat veškerými informacemi a dokumenty, jež jsou v dispozici druhého žalovaného [srov. zejm. § 180 odst. 1 obchodního zákoníku, § 182 odst. 1 písm. a) obchodního zákoníku a § 187 odst. 1 písm. n), odst. 2 obchodního zákoníku] - byť lze spolu s krajským soudem v posuzované věci pochybovat o tvrzení prvního žalovaného, že požadovanou informací nedisponuje.

Ostatně, v podobném, byť nikoliv explicitně vyjádřeném, závěru lze odkázat i na již citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, kterým Ústavní soud dovodil povinnost státního podniku, nikoliv jeho zřizovatele, poskytnout požadovanou informaci.