



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiného, Ph.D., v právní věci

žalobce: **Oživení, o. s.**, IČO: 67365353
sídlem Muchova 232/13, 160 00 Praha 6
zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Černohousem
sídlem Lublaňská 398/18, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **TS města, a. s.**, IČO: 25303660
sídlem K Ochozi 666, 593 01 Bystřice nad Pernštejnem

o žalobě proti rozhodnutí předsedy představenstva žalovaného ze dne 16. 7. 2019,

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy představenstva žalovaného ze dne 16. 7. 2019, **se ruší** a věc se **vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 15 342 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Pavla Černohouse do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rekapitulace průběhu správního řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým předseda představenstva žalovaného zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2019, kterým žalovaný odmítl žádost žalobce ze dne 5. 6. 2019 o poskytnutí informací, kterou žalobce po žalovaném, coby povinném subjektu ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), požadoval poskytnutí informací ohledně *„souhrnné výše odměn vyplacených vaší společností uvolněným zastupitelům obce, kteří byli členy řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu Vaší společnosti, a to od ledna 2013 do dnešního dne“* (dále též „žádost o poskytnutí informací“). Současně krajskému soudu navrhuje, aby postupem podle § 16 odst. 4 InfZ (ve znění účinném od 1. 1. 2020 dle § 16 odst. 5 InfZ) nařídil žalovanému požadované informace žalobci poskytnout.
2. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, předseda představenstva svým rozhodnutím aproboval správnost právního názoru žalovaného, který podanou žádost o poskytnutí informací odmítl podle § 15 odst. 1 InfZ ve spojení s § 8a InfZ, neboť se jedná o osobní údaje a nedopadá na ně žádná z výjimek dle InfZ, přičemž tyto je nezbytné chránit v souladu s Nařízením Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. 4. 2016, č. 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „GDPR“). *„Odměny poskytnuté obchodní společností soukromého práva, byť „vlastněné“ veřejnoprávní korporací, totiž nejsou údajem o veřejné nebo úřední činnosti, a to právě s ohledem na soukromoprávní charakter postavení dané společnosti (obchodní korporace). Případně vyplacené odměny takovou společností pak ani nemají ze stejného důvodu charakter veřejných prostředků. Prostředky, s nimiž hospodaří (kterákoliv) akciová společnost, nepochybně nejsou součástí veřejného rozpočtu, resp. veřejným rozpočtem jako takovým (mezi obcí a jí založenou akciovou společností není „rozpočtový“ vztah, resp. tato společnost není přímo navázána na rozpočet obce, na rozdíl např. od vztahu mezi obcí a jí zřízenou příspěvkovou organizací).“* Nadto žalovaný konstatoval, že i v případě, že by odměny případně měly charakter veřejných prostředků, nečinilo by to z požadovaných údajů informace o veřejné či úřední činnosti. Poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků totiž upravuje InfZ speciálně v § 8b, přičemž v minulosti byly judikaturou za takové veřejné prostředky (poskytnutelné veřejnosti v režimu InfZ) považovány rovněž informace platového a obdobného charakteru (srov. např. rozsudek NSS sp. zn. 8 As 55/2012). V předmětné otázce došlo však k zásadnímu obratu v judikatuře vydáním nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16. *„V předmětném případě přitom žadatel v předmětné žádosti neobjasnil, z jakého důvodu by se jím požadované informace měly týkat veřejného zájmu (tj. jaký veřejný zájem převažuje v daném případě nad ochranou práv dotčených osob) a neplatí ani další z výše citovaných podmínek, tj. prokázání jeho role „hlídacího psa“, resp. dozoru veřejnosti. I kdyby nicméně žadatel danou roli zastával, neznamenalo by to, že převažuje veřejný zájem na poskytnutí jím požadovaných informací.“*

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a §

70

s. ř. s.), žalobce navrhuje krajskému soudu, aby rozhodnutí předsedy představenstva žalovaného zrušil.

4. Žalobce, po rekapitulaci dosavadního průběhu řízení, z něhož vyplývá odmítavý postoj žalovaného k poskytnutí požadované informace, svou žalobní argumentaci soustředí primárně na zpochybnění důvodů žalovaného, na jejichž základě odmítl požadované informace žalobci poskytnout. Předně namítá, že nepožadoval poskytnutí osobních údajů konkrétních osob, nýbrž toliko souhrnnou informaci ohledně výše odměn. Vedle toho žalobce zpochybňuje závěr žalovaného, že účast zastupitelů v orgánech obchodních korporací nelze považovat za veřejnou nebo úřední činnost. Žalobce je naopak toho názoru, že zastupitel je veřejně činnou osobou a jeho angažmá v orgánech obchodních společností, které jsou ze 100 % vlastněny státem, resp. veřejnoprávní korporací (územně samosprávným celkem) jsou veřejnou činností. Ze stejného důvodu má žalobce za to, že v případě hospodaření takové společnosti (včetně vyplácení odměn členům řídicích orgánů) se jedná o nakládání s veřejnými prostředky.
5. Nad rámec výše uvedené argumentace žalobce dodává, že je spolkem, jehož předmětem činnosti je všestranné prosazování transparentní a odpovědné veřejné správy. Své omezené kapacity využívá především ke snaze kultivovat veřejný prostor v České republice. K prosazování veřejného zájmu a dodržování zákona využívá, mimo jiné, občanské prostředky nápravy, které mu umožňuje právní řád České republiky. Cílem žádosti o informace bylo vyvrátit, nebo potvrdit podezření, že určitým zastupitelům, tedy veřejně činným osobám, byly vypláceny neoprávněné odměny z obecních společností obce Bystřice nad Pernštejnem. Žalobce měl za to, že účelem vyžádání předmětných informací je ve veřejném zájmu všech obyvatel obce. Tyto informace se týkají ochrany tohoto veřejného zájmu a žalobce v této věci plnil svou roli tzv. společenského hlídacího psa, ke které byl ostatně zřízen.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

6. Ve vyjádření k žalobě žalovaný setrvává na svém stanovisku o správnosti postupu odmítnout žalobcem požadované informace, neboť se jedná o osobní údaje, a to bez ohledu na skutečnost, že žalobce požaduje souhrnnou informaci, neboť dotčené osoby jsou snadno identifikovatelné. Žalovaný se neztotožňuje ani s názorem žalobce, že se jedná o nakládání s veřejnými prostředky, jak ostatně vyplývá i z nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (dále též „nález ČEZ“). Žalovaný je tak toho názoru, že majetková účast zakladatele je relevantní pouze z hlediska institucionálního, tj. zda je dotčený subjekt povinným subjektem dle InfZ, nikoliv však pro otázku šíře informační povinnosti, tzn. ze skutečnosti, že je dotčený subjekt povinným subjektem, ještě nevyplývá, že prostředky, s nimiž hospodář taková obchodní společnost, jsou automaticky prostředky veřejnými.
7. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného setrvává na svém stanovisku a nesouhlasí s argumentací žalovaného, ať již jde o ochranu osobních údajů dotčených osob, neboť žalobce požaduje toliko částku souhrnnou, anebo o otázku (ne)nakládání s veřejnými prostředky ze strany žalovaného, neboť se dle žalobce jedná o formalistickou slovní ekvilibristiku, jelikož žalobce je ze 100 % vlastněn územně samosprávným celkem, přičemž i vlastnictví akcií ze strany obce představuje nakládání s veřejnými prostředky obce.

Odměny, které vyplácí společnost za činnost zastupitele, kterou by jinak odměňovala obec (když se jedná o výkon v její prospěch) představují nakládání s veřejnými prostředky.

IV. Posouzení věci soudem

8. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**.
9. Podstatu nyní projednávané věci tvoří problematika poskytování informací dle InfZ. Právo na informace je klíčovým politickým právem, které slouží ke kontrole veřejné moci a v širším smyslu představuje záruku její zákonnosti, a představuje jednu z „komunikačních svobod“ ústavně zaručených v čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), s konkretizací ve vztahu k informacím o životním prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 2 Listiny. Svoboda projevu ovšem není svobodou absolutní, z hlediska dělení základních práv tak jde zpravidla o svobodu (právo) relativní, připouštějící možnost omezení a vyvažování, neboť její realizace se nikoliv ojediněle dostává do kolize s realizací jiných zaručených práv a svobod, resp. s ústavně chráněnými hodnotami. V obou případech je třeba dostát nárokům plynoucím z ústavního imperativu úcty a respektu k základním právům a svobodám (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky). Svoboda projevu (a obecně komunikační svobody ve smyslu čl. 17 Listiny) musí být posuzovány v souvislosti s její funkcí ve společnosti a v souladu se zásadou proporcionality musí být v rovnováze s dalšími základními právy a ústavně chráněnými hodnotami. Článek 17 odst. 4 Listiny explicitně předpokládá omezení svobody projevu, a to pouze zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví či mravnosti. Při případném omezení svobody projevu je určujícím princip proporcionality, na jehož základě je zkoumána přiměřenost učiněných omezení (zásahů), přičemž nejzazší mez takového omezení určuje čl. 4 odst. 4 Listiny. S ohledem na samotnou povahu svobody projevu je třeba při jejím omezení ze strany veřejné moci důsledně trvat na uplatnění zásady výhrady zákona, sledujícího legitimní účel (cíl) omezení. Smyslem principu proporcionality je pak primárně zajistit, aby zákonem předvídané omezení svobody projevu dodržovalo správné míry, a to především v přiměřenosti účelu, který má být omezením dosažen, jakož i v přiměřenosti zvolených prostředků. Samotný princip (test) proporcionality je v judikatuře Ústavního soudu členěn do tří dílčích příkazů: (i) vhodnost (způsobilost) prostředku pro dosažení určitého účelu (cíle), (ii) potřebnost (nutnost) použití právě a jenom vybraného prostředku, (iii) proporcionalita (v užším smyslu) neboli přiměřenost vybraného prostředku v relaci k dotčenému právnímu statku – základnímu právu (srov. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2012 s. 26-27).
10. Na zákonné úrovni je ústavní úprava práva na informace promítnuta do InfZ, jenž je – v souladu s konstrukcí článku 17 Listiny – postaven na zásadě publicity veřejné správy. Jinými slovy, povinné subjekty poskytnou na žádost každé fyzické či právnické osoby každou informaci, která nespadá pod některou ze zákonných výluk obsažených v § 7 – § 11 InfZ.
11. V nyní projednávané věci je nicméně mezi účastníky řízení již spornou samotná otázka, zda žalovaný je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, tedy konkrétně, zda je „veřejnou institucí“. Tuto otázku je nutno vyřešit již jen s ohledem na vyřešení pasivní

legitimace žalovaného v řízení. Pokud by totiž žalovaný nebyl povinným subjektem podle § 2 odst. 1 InfZ, nebyl by ani správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s., a nebylo by proto možné v této věci vést řízení podle soudního řádu správního pro absenci pasivní žalobní legitimace. V takovém případě by žalobce nemohl vydat ani žádné rozhodnutí, které by bylo možné přezkoumávat ve správním soudnictví, a žalobu by soud pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 As 56/2014-28, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz).

12. Jak naznačoval i žalovaný, výkladem pojmu „*veřejná instituce*“ podle § 2 odst. 1 InfZ se zabývala judikatura jak Ústavního soudu, tak Nejvyššího správního soudu. Klíčovými jsou zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (ve věci státního podniku Letiště Praha, dále jen „*nález Letiště Praha*“), a citovaný nález ČEZ (rozhodnutí Ústavního soudu jsou rovněž dostupná na <https://nalus.usoud.cz>).
13. V nálezu Letiště Praha Ústavní soud vymezil kritéria (znaky), na jejichž základě lze určitý subjekt identifikovat jakožto veřejnou instituci ve smyslu InfZ. Ústavní soud konstatoval, že mezi znaky umožňující rozlišit, zda má určitý subjekt povahu veřejné nebo soukromé instituce, patří: a) způsob vzniku či zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu); b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoliv; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce); c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoliv; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci); d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci); a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou či soukromou přitom musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.
14. Na nález Letiště Praha pak navázal Nejvyšší správní soud, který v pozdější judikatuře na základě těchto kritérií identifikoval jako veřejné instituce celou řadu subjektů, které formálně vzato představovaly subjekty soukromoprávní, avšak právě s ohledem na jejich vazbu k orgánům veřejné moci (ať už orgánům státu či územním samosprávným celkům) dospěl k závěru, že se jedná o instituce veřejné. Kupříkladu v rozsudku ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006-67, Nejvyšší správní soud vliv státu na činnost posuzovaného subjektu postavil na roveň ingerenci ze strany územních samosprávných celků a dodal, že v případě veřejných institucí se jedná o skupinu subjektů odvozujících své postavení do značné míry od dalších kategorií povinných subjektů podle § 2 odst. 1 InfZ, tedy od státních orgánů, územních samosprávných celků či jejich orgánů. Nejvyšší správní soud rovněž „dohled“ ve smyslu nálezu Letiště Praha rozšířil z typicky vrchnostenské kontroly též na „*dohled, který může konkrétní subjekt [...] vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu [...], byť i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního.*“ Uvedené tendence pak vyústily v rozsudku ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015-84 (ve věci společnosti ČEZ, a.s.), v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že k naplnění kritérií veřejné instituce postačí, pokud je obchodní společnost vlastněna státem či územními samosprávnými celky nikoliv ze 100 %, ale je-li naplněno kritérium jejího tzv. efektivního ovládnutí.
15. Tento závěr ovšem korigoval Ústavní soud právě v nálezu ČEZ, v němž označil za rozporný s čl. 4 odst. 1 Listiny výklad správních soudů, které napadenými rozsudky uznaly postavení společnosti ČEZ, a.s., jako veřejné instituce a jako povinnému subjektu jí

uložily vydat rozhodnutí ve věci žádosti o poskytnutí informace podle InfZ. Ústavní soud v nálezu konstatoval, že z čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny plyne povinnost poskytovat informace pouze státním orgánům a orgánům územní samosprávy, tedy výlučně subjektům veřejnoprávním. Tato povinnost sice může být stanovena „i fyzickým nebo právnickým osobám, které nejsou veřejnou mocí, nesmí však vést k ústavně nepřijatelnému zásahu do jejich základních práv a svobod. Takováto povinnost musí být v souladu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny vždy stanovena zákonem a musí dostát základním požadavkům plynoucím z principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, včetně požadavku na jasnost a určitost zákona“. Ústavní soud poznamenal, že vztažením informační povinnosti na soukromoprávní subjekt může být dotčena řada jeho základních práv a svobod. Nezbytným předpokladem takového zásahu, má-li být opodstatněný a přípustný, je „adekvátní zákonný základ, který však v případě veřejné instituce ve vztahu k soukromoprávním subjektům dán není. Tento pojem je natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má povinnosti povinného subjektu. Na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovodit žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce. Definiční znaky, které v minulosti vymezil Ústavní soud ve svých nálezech, měly zamezit právě tomu, aby byl uvedený pojem vztažen na jiné než veřejnoprávní subjekty. Ve vztahu k soukromoprávním subjektům ale žádná „upřesňující kritéria“ dovodit nelze. Nad rámec zákona je přitom nemohou v rámci své rozhodovací činnosti „dotvořit“ ani soudy. Pakliže by tak učinily a na jejich základě přiznaly některému ze soukromoprávních subjektů postavení veřejné instituce, uložily by mu tím povinnost v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny. [...] Je tedy zřejmé, že výhrada zákona pro ukládání povinností jednotlivcům podle čl. 4 odst. 1 Listiny se v plné míře vztahuje i na obchodní společnosti, pro něž je pojem „veřejné instituce“ zcela neurčitým. Podřazení určité obchodní společnosti pod tento pojem by - při jeho současném zákonném vymezení - bylo možné jen v případě, že by tato naplňovala definiční znaky veřejné instituce a současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly výlučně „k tíži“ veřejné moci. Muselo by tedy jít o případ subjektu, jehož postavení by bylo - co do podstaty - stejné bez ohledu na to, zda má formu obchodní společnosti, nebo některé z právnických osob veřejného práva.“

16. Na závěry Ústavního soudu přijaté v tomto nálezu odkázal posléze jednak sám Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17 (ve věci Pražská plynárenská Servis distribuce, a.s.), v němž shledal povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ obchodní společnost, jejímž jediným akcionářem byla (byť zprostředkovaně) veřejnoprávní korporace, tedy i veškeré právní následky spojené s postavením této obchodní společnosti jako povinného subjektu šly v důsledku výlučně „k tíži“ této veřejnoprávní korporace. Jednak Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře, když kupříkladu v rozsudku ze dne 27. 9. 2018, č. j. 10 As 239/2017-71 (ve věci VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI, a.s.), za veřejnou instituci a tedy i povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ shledal obchodní společnost, jejímž jediným akcionářem sice byla jiná obchodní společnost (Svaz VKMO, s.r.o.), vlastněná ovšem svazky obcí a městem Velké Opatovice. Nejvyšší správní soud aproboval hodnocení otázky existence povinného subjektu podle kritérií nálezu Letiště Praha, přičemž k odkazu na nález ČEZ uvedl: „Stěžovatel přehlédl, že Ústavní soud se přihlásil ke svým usnesením z 3. 4. 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12 a ze 14. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 1705/13, v nichž shledal ústavně přípustným výklad správních soudů, které přiznaly postavení veřejné instituce akciovým společnostem, jejichž jediným společníkem byl územní samosprávný

celek (jednalo se o Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s., a Brněnské komunikace, a. s.), viz odstavec 62 uvedeného nálezu. To je zcela zásadní odlišující prvek ve srovnání se společností ČEZ, a. s., ve které měl (má) stát pouze částečnou majetkovou účast. Z tohoto důvodu nelze použít právní závěry Ústavního soudu, vztahující se k posouzení této společnosti, zda splňuje kritéria veřejné instituce, na posouzení žalovaného v této kasační věci.“ Následně podaná ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 4158/18. V něm Ústavní soud odkázal na nálezy Letiště Praha s tím, že definiční znaky pro posouzení povahy veřejné instituce uvedené v tomto nálezu aplikoval Ústavní soud i ve vztahu k obchodním společnostem (korporacím), jejichž jediným společníkem je územně samosprávný celek; v tomto směru neshledal jako ústavně nepřipustný výklad správních soudů, který takovéto postavení přiznal např. společností Dopravní podnik hl. m. Prahy, a.s. (usnesení sp. zn. I. ÚS 330/12), Brněnské komunikace a.s. (usnesení sp. zn. III. ÚS 1705/13) nebo Jablonecká energetická, a.s. (usnesení sp. zn. IV. ÚS 165/18). Ústavní soud pak konstatoval, že *a contrario* lze přiznat postavení veřejné instituce obchodní korporaci, ve které je jejím jediným akcionářem jiný povinný subjekt podle InfZ, a to při splnění podmínky převahy znaků typických pro veřejnou instituci, přičemž uvedl, že „závěr Nejvyššího správního soudu, že stěžovatelka je veřejnou institucí a povinným subjektem podle informačního zákona, považuje Ústavní soud za ústavně konformní, neboť je zřejmé, že u stěžovatelky převažují znaky veřejné instituce. Jediným akcionářem stěžovatelky je obchodní společnost Svaz vodovodů a kanalizací měst a obcí, s. r. o. (dále jen "Svaz VKMO"), jejímiž jedinými společníky jsou svazky obcí a územně samosprávný celek (město Opatovice). Tato obchodní společnost je přitom "jiným povinným subjektem podle informačního zákona" předvídaným ve výše citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 stěžovatelka je ovládána územními veřejnoprávními korporacemi (v jejím představenstvu i dozorčí radě zasedají představitelé územních samosprávných celků, kteří vlastní obchodní korporaci Svaz VKMO, s.r.o.) a není podstatné, že se tak děje zprostředkovaně, tj. prostřednictvím jiného povinného subjektu. Smyslem činnosti stěžovatelky je vedle dosahování zisku i uspokojování veřejných potřeb občanů územně samosprávných celků sdružených ve Svazu VKMO dodávkami pitné vody a odváděním a čištěním odpadních vod. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, se vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu zřizují a provozují ve veřejném zájmu. Stěžovatelka tedy plní veřejný účel, neboť provozuje infrastrukturu ve veřejném zájmu, a to bez ohledu na to, kdo je jejím vlastníkem. Správně Nejvyšší správní soud poukázal na rozdílnost ve vztahu k nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16, jehož závěry nelze na posuzovanou věc použít. Stěžovatelka není diskriminována napadenými rozhodnutími správních soudů, nýbrž je jen povinna k tomu, co jí ukládá informační zákon. Lze tak učinit závěr, že stěžovatelka splňuje znaky veřejné instituce jak z hlediska dosud nepřekonaného nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, tak také z hlediska podstatné části argumentace obsažené v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16.“

17. K obdobným závěrům pak Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 25. 4. 2019, č. j. 5 As 274/2018-25, v němž za veřejnou instituci ve smyslu InfZ označil společnost Plzeňské městské dopravní podniky, a.s., či v rozsudku ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 As 145/2018-61, kdy za veřejnou instituci vyhodnotil společnost České dráhy, a.s. Uvedené rozsudky se primárně týkaly případů, kdy za veřejnou instituci Nejvyšší správní soud označil společnosti, které byly ze 100 % vlastněny veřejnoprávní korporací (státem, resp. územně samosprávným celkem).
18. Prizmatem výše rekapitulovaných judikатурních závěrů krajský soud v nyní projednávané věci přistoupil k posouzení otázky, zda je žalovaný veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1

InfZ. Krajský soud přitom zdůrazňuje, že není důležité, zda jsou splněny výše popsané znaky kumulativně, ale jestli znaky charakterizující veřejnou instituci u žalovaného převažují či nikoliv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 As 60/2012-62).

19. Z výpisu z obchodního rejstříku žalovaného plyne, že žalovaný vznikl dne 1. 7. 1996 jako akciová společnost, přičemž jediným akcionářem žalovaného je město Bystřice nad Pernštejnem. Žalovaný je tedy akciovou společností, tj. osobou soukromého práva, což ovšem žalovaného samo o sobě nevylučuje z okruhu povinných osob ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, neboť je potřeba zhodnotit další definiční znaky, dle kterých se hodnotí soukromá či veřejná instituce. Na žalovaného, coby akciovou společnost, se plně vztahují ustanovení zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), v relevantním znění, a to také v oblasti vytváření jejích orgánů. Město Bystřice nad Pernštejnem, coby jediný akcionář, u žalovaného nejenže bezpochyby vytváří orgány žalovaného a má zásadní vliv na jejich personální obsazení, o čemž ostatně svědčí i skutečnost, že v řídicích a dozorcích orgánech žalovaného zpravidla zasedají rovněž veřejní činitelé (členové zastupitelstva města Bystřice nad Pernštejnem), ale z této pozice vykonává i veřejný dohled nad činností žalovaného. Definiční znak veřejného dohledu přitom Nejvyšší správní soud vykládá také způsobem, že se nemusí nutně jednat o vrchnostenskou kontrolu, typickou pro oblast veřejného práva, nýbrž rovněž o dohled, který může stát (popř. územní samosprávný celek nebo obec) vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu též na základě předpisů soukromého práva, např. dříve zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, a nyní zákona o obchodních korporacích (srov. citovaný rozsudek č. j. 8 As 57/2006-67). Je tedy zjevné, že i další podmínky (znaky) pro hodnocení žalovaného jako veřejné instituce jsou splněny.
20. Ve smyslu nálezu ČEZ sice omezený, nicméně pro posouzení nastolené otázky i nadále relevantní význam má rovněž skutečnost, že hlavním předmětem podnikání žalovaného, jak vyplývá z výpisu z obchodního rejstříku, je provádění staveb, jejich změn a odstraňování; nakládání s nebezpečnými odpady, resp. silniční motorová doprava (nákladní), přičemž na webových stránkách žalovaného (<http://www.ts-bystrice.cz/index.php>) jsou tyto činnosti konkretizovány, a ostatně sám žalovaný svou strukturu dělí na středisko dopravy; středisko odpadů; středisko údržby a středisko správy. Jakkoliv je cílem akciové společnosti dosažení zisku, uvedená činnost nepochybně spočívá v uspokojování potřeb veřejnosti, neboť poskytování technických služeb v obci či nakládání a skladování odpadů za takovou činnost lze bezesporu považovat.
21. S ohledem na výše uvedené proto krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný je veřejnou institucí a tedy i povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, a proto bylo jeho povinností se věcně zabývat předmětnou žádostí žalobce o poskytnutí požadovaných informací a případně, za splnění níže uvedených podmínek, mu je také poskytnout.
22. V této souvislosti krajský soud přistoupil k posouzení žalobcova návrhu na postup podle § 16 odst. 4, resp. s účinností od 1. 1. 2020 § 16 odst. 5 InfZ, dle něhož „*při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.*“ Krajský soud v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že prozatím není namístě postupovat dle § 16 odst. 5 InfZ. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010-65,

přichází tento postup v úvahu až tehdy, je-li rozhodnutí o odepření informace přezkoumatelné (shodně viz rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2017, č. j. 3 As 292/2016-67). V daném případě však krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný, vycházející z nesprávné premisy, že není povinným subjektem dle InfZ, dostatečným způsobem nepřistoupil k provádění testu proporcionality, v němž by zohlednil všechny relevantní skutečnosti týkající se osoby žadatele a jeho činnosti, intenzitu zájmu na poskytnutí informací a významu osob, jichž se požadované osobní údaje týkají, tedy aspekty vyžadované při provádění testu proporcionality mimo jiné nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, a navazující judikaturou správních soudů (viz např. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019-29). Výjimku by představovala situace, kdy by docházelo k svévolnému vydávání nepřezkoumatelných rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací s cílem vyhnout se aplikaci § 16 odst. 5 InfZ. Vzhledem k tomu, že v daném případě jde o první rozhodnutí o žádosti žalobce, nelze dospět k závěru, že by vydání nepřezkoumatelného správního rozhodnutí bylo svévolné. Krajský soud tedy v tomto rozsahu nepostupoval dle § 16 odst. 5 InfZ a omezil se pouze na zrušení napadeného rozhodnutí.

23. V této souvislosti považuje krajský soud toliko nad rámec výše uvedeného dodat, že nesouhlasí s názorem žalovaného, pokud ve vztahu k osobám, dotčených žalobcovou žádostí o informace, klade důraz na ochranu jejich soukromí (osobních údajů), což nadto dovozuje z premisy, že žalovaný, ač je veřejnou institucí a tedy povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, nehospodář s veřejnými prostředky. Krajský soud s tímto názorem souhlasí pouze do té míry, že ze skutečnosti, že dotčená obchodná korporace, ač je veřejnou institucí a tedy povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, nelze bez dalšího dovozovat, že musí nutně poskytovat veškeré informace, týkající se odměňování všech zaměstnanců, bez ohledu na jejich postavení v rámci daného subjektu, neboť se jedná o hospodaření s veřejnými prostředky a dotčené osoby jsou jejich příjemci ve smyslu § 8b InfZ. Jak ostatně zdůraznil i Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, *„informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují“* (tj. v každé konkrétní věci není nezbytné provádět individuální test proporcionality, neboť ten již učinil zákonodárce při formulaci daného zákonného ustanovení); *povinný subjekt přitom mohl nesdělít informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímou a nevýznamným způsobem a zároveň nevystavují konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.* Kategorie osob, u nichž by dle názoru rozšířeného senátu měly být informace o platech bez dalšího poskytovány, byly v uvedeném rozsudku vymezeny tak, že se jedná především o zaměstnance v řídicích pozicích povinného subjektu, zaměstnance podílející se na výkonu vrchnostenských oprávnění povinného subjektu nebo zaměstnance, kteří mohou tuto vrchnostenskou činnost „nikoli nevýznamným“ způsobem ovlivnit (např. připravují podklady k rozhodování či koncepty rozhodnutí apod.), zaměstnance organizující či provádějící činnosti, jež jsou úkolem povinného subjektu, anebo k takovýmto činnostem poskytující významné podpůrné či doprovodné služby (např. analýzy, plánování, informační servis, zajištění vhodného technického a organizačního zázemí, logistika, informační technologie, provoz budov a jiných zařízení povinného subjektu), zaměstnance mající z jiných než výše uvedených důvodů faktický vliv na činnost povinného subjektu (např. poradci, osobní asistenti osoby v řídicích nebo jiných důležitých pozicích, osoby s

nikoli nevýznamným faktickým vlivem na tok informací uvnitř povinného subjektu či na jeho komunikaci navenek), a zaměstnance, jejichž činnost má nebo může mít ekonomické dopady na veřejné rozpočty nebo na hospodaření povinného subjektu či jím řízených, jeho dohledu podléhajících, jím spravovaných či jinak ovlivňovaných osob.

24. Krajský soud si je vědom skutečnosti, že v citovaném rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 55/2012-62 nebyla výslovně řešena otázka, zda do této kategorie osob spadají i zaměstnanci např. akciové společnosti, u nichž je sice jediným akcionářem stát či územně samosprávný celek (jako je tomu v případě žalovaného), nicméně s ohledem na jejich činnost nelze bez dalšího dovozovat, že hospodaří výlučně toliko s veřejnými prostředky. Ostatně prostředky, s nimiž hospodaří taková akciová společnost, nejsou součástí veřejného rozpočtu, resp. veřejným rozpočtem jako takovým; mezi územně samosprávným celkem a jím založenou akciovou společností není „rozpočtový“ vztah, resp. tato společnost není přímo navázána na rozpočet kraje či obce (na rozdíl např. od vztahu mezi krajem a jím zřízenou příspěvkovou organizací). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 41/2015-43, ovšem platí, že „sice nelze vyloučit, že stěžovatelka (obchodní společnost vlastněná krajem, pozn. krajského soudu) může hospodařit i s prostředky jinými nežli veřejnými“, přesto však „s přihlédnutím k faktické nemožnosti oddělení veřejných a vlastních prostředků stěžovatelky je ovšem nutno pohlížet na všechny jí vyplacené platové, mzdové a obdobné prostředky jako na prostředky veřejné. Z toho důvodu pak i příjemci těchto prostředků musí být považováni za příjemce prostředků veřejných dle § 8b InfZ.“
25. K obdobnému závěru dospívá i komentářová literatura: „Otázkou je, zda musí informace o mzdách a odměnách poskytovat i veřejné instituce, tedy např. městem založené obchodní korporace. V případě některých veřejných institucí může být totiž položena otázka, nakolik je v jejich případě naplněn znak hospodaření s veřejnými prostředky. Podle našeho názoru naplněn je. Ustanovení, kterými jsou definovány meze práva na informace, je totiž třeba v pochybnostech vykládat tak, aby kontrolu umožňovala, a nikoli jí bránila. Informace je tedy třeba u veřejných institucí poskytovat za stejných podmínek, jako u orgánů veřejné správy, přestože formálně vzato prostředky, s nimiž hospodaří městem či krajem založená obchodní korporace či třeba státní podnik, nejsou součástí rozpočtu obce, kraje či státu. I u těchto státních (krajských, obecních) právnických osob je totiž nutné vyjít z účelu zákona o svobodném přístupu k informacím, jímž je dohled nad transparentností a efektivností hospodaření s veřejnými prostředky. Je-li například obec vlastníkem lesů, pak v případě špatného hospodaření (např. neadekvátně vysokých odměn jednatele či dalších vedoucích pracovníků) může přijít o zisk, který by jinak z těžby dřeva měla.“ (srov. Jelínková, J.; Tuháček, M. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer 2017, § 8b).
26. V souvislosti s nyní projednávaným případem je dle krajského soudu nadto nezbytné zdůraznit, že žalobcova žádost o informace se výhradně týkala souhrnné částky vyplacené veřejně činným osobám (zvoleným zastupitelům obce), u nichž je ochrana soukromí jen přeci více oslabena na úkor veřejného zájmu spočívajícím v kontrole jejich činnosti a vystupování i v jiných funkcích (včetně odměňování), a to za účelem posouzení míry jejich důvěryhodnosti ze strany veřejnosti (voličů) a tedy i vyloučení potenciálně nebezpečného (korupčního) chování, spočívajícího v upřednostnění soukromých zájmů nad zájmy veřejné, které by měl ve své pozici hájit primárně.

V. Závěr a náklady řízení

27. Krajský soud proto s ohledem na výše uvedené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.
28. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
29. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna zástupce (advokáta) žalobce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, žaloba, další podání ve věci samé – replika) ve výši $3 \times 3 \times 100$ Kč a tři režijní paušály ve výši 3×300 Kč, tedy celkem 10 200 Kč. Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 2 142 Kč odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 15 342 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 1. července 2020

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu