



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Aleše Sabola a Milana Podhrázkého ve věci žalobce: **Oživení, o.s.**, se sídlem Muchova 232/13, Praha 6, zastoupeného Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem, se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalované: **České dráhy, a.s.**, se sídlem Nábřeží L. Svobody 1222, Praha 1, proti rozhodnutí předsedy představenstva žalované ze dne 30. 9. 2015, čj. 3312/2015-025, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2018, čj. 9 A 230/2015-51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Pavla Černohouse, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná podala kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze uvedenému v záhlaví, jímž byla zrušena rozhodnutí předsedy představenstva žalované ze dne 30. 9. 2015, čj. 3312/2015-025, a ze dne 3. 8. 2015, čj. 3033/2015-025, a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení. Rozhodnutím předsedy představenstva žalované ze dne 30. 9. 2015 (dále jako „žalobou napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 8. 2015 (dále jako „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla částečně odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí informací podaná dne 27. 3. 2012 podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

[2] Danou žádostí žalobce požadoval poskytnutí následujících informací:

„1. informace o tom, jaké všechny smlouvy či dodatky ke smlouvám uzavřela společnost České dráhy, a. s. se společnostmi Masaryk Station Investment, a. s., IČO 271 642 33 a Masaryk Station Development, a. s., IČO 271 858 42, a to ve formátu: název smlouvy (dodatku smlouvy), datum uzavření smlouvy (dodatku smlouvy), identifikace smluvních stran, jméno osoby či osob, která/které smlouvu (dodatek smlouvy) za každou smluvní stranu podepsala;

2. kopie všech smluv podle bodu 1. žádosti, včetně případných smluvních dodatků a příloh;

3. kopie stanoviska advokátní kanceláře Rychetský a Hlaváček k materiálu „Řešení lokality Praha – Masarykovo nádraží – prováděcí smlouvy“ z roku 2006, včetně případných dodatků a příloh“.

[3] Žalovaná žádost žalobce rozhodnutím ze dne 3. 8. 2015, čj. 3033/2015-025, částečně odmítla podle § 8a, § 8b, § 9 odst. 1, § 11 odst. 2 písm. a), § 14 odst. 5 písm. d) a § 16a ve spojení s § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím, a to „z důvodu, že otázky směřují k poskytnutí informací a dokumentů z oblasti obchodního tajemství, ochrany osobních údajů a jde o informace vzniklé bez použití veřejných prostředků“. Odvolání žalobce proti rozhodnutí ze dne 3. 8. 2015 žalovaná zamítla a toto rozhodnutí potvrdila, setrvala na argumentaci uvedené v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a uzavřela, že v posuzované věci byly dány důvody pro odmítnutí poskytnutí požadovaných informací ve smyslu § 9 odst. 1, § 11 odst. 2 písm. a) a § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[4] Městský soud v řízení o žalobě obě rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Městský soud připomněl, že se správní soudy v minulosti opakovaně zabývaly otázkami souvisejícími s postupem žalované ve vztahu k žádosti o poskytnutí informací podané žalobcem dne 27. 3. 2012. Naposledy rozsudkem městského soudu ze dne 29. 5. 2015, čj. 9 A 272/2014-34, bylo žalované uloženo vydat do 15 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o odvolání žalobce proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 9. 2013, čj. 57403/2013-025, jímž žalovaná jako povinný subjekt již popáté rozhodla o částečném odmítnutí informací požadovaných v žádosti žalobce.

[5] Primárně se městský soud zabýval otázkou, zda je žalovaná veřejnou institucí, a tedy povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud dospěl k závěru, že i po vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (dále jen „nález ČEZ“) je potřeba vyjít především ze závěrů vyslovených v rozsudcích Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2010, čj. 5 Ca 24/2008-44, ze dne 11. 11. 2010, čj. 10 Ca 117/2009-71, ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, čj. 9 As 48/2011-129, podle nichž je žalovaná povinna poskytovat informace v režimu zákona č. 106/1999 Sb., neboť v jejím případě jednoznačně převažují znaky svědčící o veřejné povaze tohoto subjektu, a jde proto o veřejnou instituci.

[6] Městský soud konstatoval, že žalovaná byla povinna jednotlivě posoudit všechny smlouvy, dodatky a přílohy k nim požadované v bodě 1 a 2 žádosti o poskytnutí

pokračování

informace, popř. takto uvážit i o dokumentu požadovaném pod bodem 3 žádosti. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i žalobou napadeného rozhodnutí je pak ve vztahu ke každému konkrétnímu odepřenému dokumentu povinna objasnit, v jakých konkrétních skutečnostech spatřuje naplnění všech znaků legální definice obchodního tajemství. Je vyloučeno pouze konstatovat existenci obchodního tajemství bránícího poskytnutí požadovaných informací, aniž by žalovaná blíže zdůvodnila, na základě jakých konkrétních úvah k takovému závěru dospěla. Žalovaná se v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí omezila na pouhou rekapitulaci zákonných znaků obchodního tajemství a na obecné a paušální závěry, z nichž není nikterak zřejmé, zda a jak se žalovaná naplněním těchto znaků ve vztahu ke všem rozhodným skutečnostem zabývala. Zdůrazňovala-li pak žalovaná v obou rozhodnutích význam nesouhlasu smluvního partnera se zveřejněním informací v podobě smluv a dodatků k nim, nepovažoval městský soud skutečnost, že druhá smluvní strana odepřené obchodní smlouvy určité skutečnosti označí jako obchodní tajemství, za dostačující pro závěr o naplnění všech kumulativních znaků obchodního tajemství, a tedy i zprostředkovaně pro závěr o odepření poskytnutí informace podle § 9 zákona o svobodném přístupu k informacím. Závěr o postoji smluvního partnera navíc nemá oporu ve správním spisu, jehož součástí je toliko nepodepsané prohlášení společnosti Masaryk Station Development, a.s., datované dnem 25. 6. 2012. Městský soud uzavřel, že i kdyby nakonec žalovaná judikaturou dovozeným standardům odůvodnění rozhodnutí ve vztahu k obchodnímu tajemství dostála, byla by přesto povinna z požadovaných informací poskytnout alespoň ty, jež spadají do množiny informací o rozsahu a příjemci veřejných prostředků ve smyslu § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobou napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí proto shledal městský soud nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů. Se zřetelem k tomu, že žalovaná předmětné smlouvy, dodatky a přílohy k nim neučinila součástí správního spisu, shledal městský soud její rozhodnutí nepřezkoumatelná i pro nedostatek důvodů skutkových.

[7] Městský soud se neztotožnil ani s obecným odkazem žalované na § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého „*[p]ovinný subjekt informací neposkytne, pokud jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí*“), jímž bylo částečné odmítnutí žádosti rovněž odůvodněno. Konstatoval předně, že žalovaná v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ani v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí neuvedla, zda tento důvod odepření informací aplikovala k informacím požadovaným v bodech 1 a 2 žádosti o poskytnutí informací (smlouvy, dodatky, přílohy), nebo zda tento důvod vztahovala toliko k informaci požadované pod bodem 3 žádosti (stanovisko advokátní kanceláře). I v tomto ohledu proto žalovaná zatížila obě rozhodnutí vadou, pro kterou rozhodnutí nemohla obstát.

[8] Městský soud doplnil, že pokud snad žalovaná spatřovala v uvedeném pravidlu vyplývajícím z § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím zákonný důvod pro odepření poskytnutí požadovaných smluv, dodatků a příloh k nim, nemůže takový závěr obstát. Městský soud dospěl k závěru, že § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím nelze aplikovat ve vztahu ke smlouvám a dodatkům uzavřeným povinným subjektem. U tohoto typu informací je totiž z povahy věci zřejmé, že jde o informace „*spoluvytvořené*“ žalovanou jako povinným subjektem a mající tedy

původ v její vlastní činnosti. Předmětné informace, resp. jejich část potřebná pro uzavření smlouvy či dodatku, sice mohly být žalované jako povinnému subjektu předány smluvním partnerem, byly však ze strany žalované dále zpracovány a zahrnuty do takového výstupu její činnosti, ve vztahu k němuž důvod odepření poskytnutí informací vyplývající z předmětného ustanovení uplatnit nelze. Městský soud uzavřel, že z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda žalovaný uplatnil uvedený důvod rovněž ve vztahu k informaci požadované žalobcem pod bodem 3 žádosti o poskytnutí informací (stanovisko advokátní kanceláře). Stejná vada pak stíhá prvostupňové rozhodnutí.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[9] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, již se domáhá zrušení napadeného rozsudku pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právních otázek soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[10] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že městský soud nesprávně posoudil otázku legální definice obchodního tajemství ve smyslu § 504 občanského zákoníku a § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Namítá, že „*odmítnutí informací naplňuje všechny § 504 občanského zákoníku stanovené znaky obchodního tajemství*“. V případě poskytnutí informací žadateli by jejich vyjádření pravděpodobně zlepšilo podnikatelské postavení třetích osob (konkurentů), požadované informace mají hodnotu, která je zpeněžitelná nebo jinak hospodářsky využitelná, informace se bezprostředně týkají obchodních a technických skutečností souvisejících se stěžovatelkou, informace není běžně dostupná, přitom žadatel či jeho klient je osobou, která je potencionálním konkurentem stěžovatelky, popř. osobou, která by mu mohla takové skutečnosti sdělit, a stěžovatelka se rovněž rozhodla tyto informace utajovat. Ve své argumentaci stěžovatelka odkazuje na závěry soudní judikatury k obchodnímu tajemství (rozsudek Nejvyššího soudu ve věci 21 Cdo 3478/2010, náleží Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, III. ÚS 156/02, a na návrh směrnice o ochraně nezveřejněného know-how a obchodních informací (obchodní tajemství) před neoprávněným získáním, použitím a zveřejněním.

[11] K důvodu odmítnutí žádosti podle § 11 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím stěžovatelka namítá, že (již několikrát) posoudila žádost žalobce z hlediska smluvní povinnosti mlčenlivosti. Smluvní strana Masaryk Station Development, a.s., zásadně nesouhlasila s poskytnutím důvěrných informací o obsahu smluvní dokumentace jakékoliv třetí straně, přičemž obsah smluvní dokumentace naplňuje veškeré znaky obchodního tajemství podle § 504 občanského zákoníku. Stěžovatelka náležitě objasnila, že smluvní dokumentaci z tohoto důvodu nelze poskytnout. Stěžovatelka se současně ve smluvní dokumentaci zavázala, že bez předchozího písemného souhlasu neposkytne údaje představující obchodní tajemství třetím osobám. Stěžovatelka nesouhlasí s interpretací judikatury provedené městským soudem – není totiž vyloučeno, aby informace, které jsou označeny za důvěrné, byly současně považovány za obchodní tajemství. Městský soud rovněž nezohlednil ujednání stran o poskytování informací považovaných za obchodní tajemství pouze s „*předchozím písemným souhlasem třetích stran*“.

[12] Stěžovatelka rovněž poukazuje na rozpornou judikaturu Městského soudu v Praze týkající se otázky, zda je stěžovatelka povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o

pokračování

svobodném přístupu k informacím. Do protikladu s kasační stížností napadeným rozsudkem stěžovatelka dává rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2017, čj. 8 A 80/2017, v němž soud vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (dále jen jako „*nález ČEZ*“), a rozhodl, že stěžovatelka povinným subjektem není. Pokud nyní existují dva v zásadní věci se rozcházející rozsudky, byla narušena právní jistota stěžovatelky. Rovněž poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017, čj. 7 As 311/2017-39 ve věci ČEZ, s nímž je rozhodnutí městského soudu v rozporu.

[13] Žalobce navrhuje kasační stížnost zamítnout. Navrhuje rovněž, aby Nejvyšší správní soud nařídil stěžovateli informace poskytnout. Napadený rozsudek ohledně otázky, zda je stěžovatelka povinným subjektem, obsahuje vypracovanější argumentaci, která navíc zachovává kontinuitu s dřívější judikaturou. Žalobce odkazuje na aktuální nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17. Žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud na základě § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu (nyní § 16 odst. 5 tohoto zákona) k informacím uložil stěžovateli povinnost požadované informace žalobci poskytnout. Správní soudy se „*schovávají za nepřezkoumatelnost*“, přičemž povinné subjekty se fakticky vydáváním nepřezkoumatelných rozhodnutí splnění povinnosti informace poskytnout brání. Soud by měl v případě, kdy je rozhodnutí nepřezkoumatelné a správní spis neposkytuje dostatečné podklady pro posouzení žádosti o informace, postupovat přiměřeně podle § 118 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu; jinak nemůže splnit roli orgánu nalézajícího hmotné právo. Takový postup je s ohledem na apelační charakter nároku podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nutný. Konstatování nepřezkoumatelnosti rozhodnutí je odepřením soudní ochrany žalobci a v rozporu s úmyslem zákonodárce.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, je včasná a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Porovnáním obsahu žalobou napadeného rozhodnutí a kasační stížnosti soud ověřil, že kasační námitky žalované jsou totožné s odůvodněním jejího - žalobou napadeného a městským soudem zrušeného - rozhodnutí. Kasační stížnost je však oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které lze v kasační stížnosti s úspěchem uplatnit, se musí vztahovat právě k tomuto rozhodnutí. S výjimkami stanovenými soudním řádem správním je tato stížnost přípustná proti každému takovému rozhodnutí. Jednu ze zmiňovaných výjimek obsahuje i § 104 odst. 4 s. ř. s., který stanoví, že nepřípustná je kasační stížnost, která se opírá jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s.

[18] V posuzované věci dospěl městský soud k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné, a důvody nepřezkoumatelnosti popsal. Proto jej z těchto důvodů zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Důvody nepřezkoumatelnosti, jak je konstatoval městský soud, jsou podrobně uvedeny výše, jde zejména o nedostatek odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i žalobou napadeného rozhodnutí, z nichž není u každého konkrétního odepřeného dokumentu zřejmé, v jakých konkrétních skutečnostech žalovaná spatřuje naplnění všech znaků legální definice obchodního tajemství, respektive nevyjasnění, na jaký požadovaný dokument byl aplikován důvod pro neposkytnutí informace podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

[19] Námitky, které stěžovatelka uplatnila, spočívají (až na níže uvedené výjimky) v obecném definování pojmu obchodní tajemství. Důvod kasační stížnosti stěžovatelka podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. - nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení právní otázky však spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný (neplatný, neúčinný) právní předpis, popř. je sice užit správný právní předpis, ale je nesprávně vyložen. V posuzovaném případě sice stěžovatelka formálně namítá důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., věcně však pod toto ustanovení nepodřadila žádná konkrétní tvrzení týkající se právního posouzení (vlastních rozhodovacích důvodů) krajského soudu, pro něž tento soud zrušil správní rozhodnutí a zavázal žalovanou závazným právním názorem. Důvodem zrušení rozhodnutí žalované byl náhled městského soudu na přezkoumatelnost jejího rozhodnutí, a proto přípustnou může být jen kasační stížnost, mířící proti tomuto názoru a popírající jej s příslušnou právní argumentací.

[20] Napadá-li stěžovatelka rozsudek pro nesprávné posouzení právní otázky, jíž je v daném případě vyhodnocení žalobou napadeného rozhodnutí jako rozhodnutí nepřezkoumatelného, je na ní, aby v kasační stížnosti tvrdila, že její rozhodnutí přezkoumatelné je a mělo být městským soudem věcně přezkoumáno. To však stěžovatelka nečiní. Důvody kasační stížnosti z valné většiny spočívají v opakování argumentace uvedené v žalobou napadeném rozhodnutí, tj. že neposkytnuté informace jsou obchodním tajemstvím. Stěžovatelka v kasační stížnosti (navíc obecně) brojí proti důvodům rozhodnutí soudu, jež nebyly podkladem pro výrok tohoto rozhodnutí (zde tedy pro zrušení rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost), jde o jiné důvody kasační stížnosti než ty, které jsou v § 103 s. ř. s. uvedeny. Jde-li o tyto kasační námitky, je kasační stížnost nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), a Nejvyšší správní soud je z tohoto důvodu neprojednal.

[21] K dalším kasačním důvodům Nejvyšší správní soud zprvu připomíná, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, což platí i o řízení o kasační stížnosti. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4, věta za středníkem, s. ř. s., je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody tvrzené nezákonnosti uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4, věta před středníkem, s. ř. s.), a proto preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, čj. 1 As 67/2011-108, nebo ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004-54).

pokračování

[22] S ohledem na koncipování kasační stížnosti, resp. stížnostních bodů, se soud z hlediska rozsahu přezkumu může vyjádřit prakticky jen k tomu, zda se městský soud zabýval argumentací stěžovatelky namítající závazek vůči smluvnímu partnerovi neposkytnout údaje o smluvní dokumentaci představující obchodní tajemství bez předchozího písemného souhlasu, a k namítaným rozporům v soudní judikatuře. K prvnímu z uvedených stížnostních bodů Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že městský soud v rozsudku rozebral kritéria, která měla být při posouzení o žádosti o informace komplexně zhodnocena. Městský soud takový nesouhlas bez toho, aby stěžovatelka vyhodnotila další kritéria rozhodná pro úvahu, zda informace naplňuje definici obchodního tajemství, za relevantní skutečnost nepovažuje. Navíc zmínil fakt, že takové podepsané prohlášení ve správním spisu obsaženo není, nebylo tedy možné relevanci takového prohlášení věcně vyhodnotit. Závěry městského soudu nemůže námitka stěžovatelky, že „*není přeci vyloučeno, aby informace, které jsou označeny za důvěrné, byly současně považovány za obchodní tajemství*“ zpochybnit. Tato námitka se totiž míjí s podstatou argumentace městského soudu, na jejímž základě bylo rozhodnutí žalované zrušeno, tj. nevypořádání všech kritérií rozhodných pro úvahu, zda informace definici obchodního tajemství naplňuje. Tuto námitku Nejvyšší správní soud proto neshledává důvodnou. Lze potom k této kasační námitce odkázat i na podrobné odůvodnění rozsudku městského soudu ohledně stěžovatelkou aplikovaného důvodu odepření informace podle § 11 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[23] Další projednatelnou kasační námitkou, je tvrzení o rozdílné soudní judikatuře vztahující se k otázce, zda je stěžovatelka „*veřejnou institucí*“, tedy povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tuto otázku je nutno vyřešit již jen s ohledem na vyřešení pasivní legitimace stěžovatelky v řízení. Nebyla-li by stěžovatelka povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, nebyla 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 stěžovatelka nemohla 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 (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2014, čj. 9 As 56/2014-28).

[24] Výkladem pojmu „*veřejná instituce*“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se zabývala judikatura jak Ústavního soudu, tak Nejvyššího správního soudu. Klíčovým je 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*“), který vymezil kritéria (znaky), na jejichž základě lze určitý subjekt identifikovat jakožto veřejnou instituci. Ústavní soud v nálezu 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 musí vyplývat z "převahy" znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.

[25] Nejvyšší správní soud pak 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. Tato tendence vyústila v rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 155/2015-84, č. 3405/2016 Sb. NSS, ve věci společnosti ČEZ, 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.

[26] Tento závěr korigoval Ústavní soud 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 zákona č. 106/1999 Sb.; 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 vztahením 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 vztahen 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

pokračování

institute" 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. [...] Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů." Ústavní soud výše uvedenými závěry hranice vymezení pojmu veřejná instituce fakticky zúžil; kritéria vymezená v nálezu Letiště Praha sice nezměnil, avšak jako relevantní odmítl kritérium tzv. efektivního ovládání obchodní společnosti, jak bylo definováno správními soudy, a pojem „veřejná instituce“ vztáhnul výlučně na obchodní společnosti, jejichž jediným společníkem je stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím, respektive, jejichž společníci sestávají výlučně z těchto subjektů.

[27] Na závěry Ústavního soudu přijaté v tomto nálezu odkázal posléze 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 zákona o svobodném přístupu k informacím obchodní společnost, jejímž jediným akcionářem byla (byť zprostředkovatě) 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.

[28] V nálezu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, Ústavní soud konstatoval rozpor mezi právními názory obsaženými ve dvou výše uvedených nálezech Ústavního soudu (v nálezu Letiště Praha a v nálezu ČEZ), pokud jde o výklad pojmu „povinný subjekt“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Rozpor vyústil v situaci, kdy Ústavní soud musel vyřešit, který z právních názorů vyslovených dříve v těchto nálezech platí. Ústavní soud vycházel z toho, že může být správným pouze jeden ze tří následujících právních názorů:

- (a) obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, není veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím (body 67-69 nálezu ČEZ);
- (b) o veřejnou instituci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím se jedná toliko v případě obchodních společností, jejichž jediným vlastníkem je stát nebo veřejnoprávní korporace (bod 70-71 nálezu ČEZ), anebo
- (c) veřejnou institucí je i taková obchodní společnost, u níž převažují znaky typické pro veřejné instituce (zejména převažuje majetková účast státu nebo veřejnoprávní korporace – nálezu Letiště Praha).

[29] Ústavní soud zodpověděl otázku tak, že platí právní názor, podle kterého je veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace.

[30] Zda lze aplikovat závěry nálezu ČEZ na konkrétní skutkový stav, řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2018, čj. 10 As 239/2017-71 (ve věci VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI, a.s.). Jediným akcionářem obchodní společnosti byla v daném případě obchodní společnost Svaz VKMO, s.r.o., vlastněná svazky obcí a městem Velké Opatovice. Nejvyšší správní soud aproboval hodnocení otázky existence povinného subjektu podle kritérií nálezu Letiště Praha, k odkazu na nálezu 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 odstavce 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, vážící se k posouzení této společnosti, zda splňuje kritéria veřejné instituce, na posouzení žalovaného v této kasační věci.*“

Následně podaná ústavní stížnost VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI, a.s., byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 4158/18. V něm Ústavní soud odkázal na nálezu 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, akciová společnost (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). Ke stížnostní námitce ohledně aplikace závěrů nálezu ČEZ Ústavní soud odkázal na bod 71 tohoto nálezu, v němž je výslovně uvedeno, že povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů. Ústavní soud pak konstatoval, že a contrario lze přiznat postavení veřejné instituce obchodní korporaci, ve které je jejím jediným akcionářem jiný povinný subjekt podle informačního zákona, a to při splnění podmínky převahy znaků typických pro veřejnou instituci (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem). Ústavní soud dále uvedl: „*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*

pokračování

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.“

[31] Ústavní soud ve výše uvedeném usnesení odkázal rovněž na závěry obsažené v nálezu sp. zn. II. ÚS 618/18, přičemž akcentoval skutečnosti, z nichž Ústavní soud v nálezu dovodil, že obchodní společnost je veřejnou institucí, tj. splnění rozhodných kritérií jak z hlediska nálezu Letiště Praha, tak z hlediska kritérií obsažených v bodech 70-71 nálezu ČEZ. Ve vztahu k účelu ústavně zaručeného základního práva na informace Ústavní soud v usnesení dále odkázal na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17, když zároveň konstatoval: „*Prostředkem způsobilým dosáhnout uvedeného účelu je přitom jak zákonná úprava registru smluv [(zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv); doplněno Nejvyšším správním soudem], tak také podřazení právnických osob, v nichž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace stoprocentní majetkovou účast (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem), pod pojem "veřejná instituce" podle informačního zákona. Důvody, pro které se má daná informační povinnost, byť provedená ve dvou rozdílných zákonech, vztahovat na stejný okruh povinných osob, jsou totiž identické.“*

[32] Na základě výše uvedených závěrů soudní judikatury Nejvyšší správní soud konstatuje, že k určení toho, zda lze obchodní společnost podřadit pod pojem „*veřejná instituce*“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, musí být (kumulativně) splněna jak kritéria uvedená v nálezu ČEZ (v bodech 70 a 71 tohoto nálezu), tak kritéria veřejné instituce, jak byla definována v nálezu Letiště Praha. Městský soud v souladu s výše uvedenými závěry soudní judikatury postupoval. Zároveň je nutné zohlednit soudní judikaturu městského soudu a na ni navazující judikaturu Nejvyššího správního soudu, v nichž byla otázka, zda je stěžovatelka povinným subjektem, řešena. Městský soud v rozsudku ze dne 11. 11. 2010, čj. 10 Ca 117/2009-71 konstatoval, že stěžovatelka je povinným subjektem. S tímto závěrem se ztotožnil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 9. 2011, čj. 9 As 48/2011-129, v němž uvedl: „[K]e kritériu založení a vzniku stěžovatelky městský soud ve svém rozhodnutí po zhodnocení právní úpravy uvedl, že k němu došlo na základě zákona o ČD, a to po předchozím souhlasu vlády. Nelze tedy zpochybnit, že stěžovatelka byla založena působením moci zákonodárné jako jedné ze složek státní moci, a jako takové má kritérium založení a vzniku společnosti svůj vypovídací charakter. Na tomto faktu nemůže nic změnit ani skutečnost, že jí byla zákonem dána právní forma ryze soukromoprávní, tj. právní forma akciové společnosti, která podléhá úpravě obchodního zákoníku. Stěžovatelka vznikla transformací státní organizace České dráhy a pro její založení byl použit majetek státu, který se tak ke dni vzniku společnosti stal také vykonavatelem veškerých práv ve společnosti v roli jediného akcionáře (viz ustanovení §§ 3 - 7 zákona o ČD). Nadto zákon zakotvil postavení státu ve společnosti ve formě řídicího výboru. ... Vzhledem k charakteru stěžovatelky, kdy je jediným akcionářem stát a stěžovatelka ve své podstatě hospodaří

se státním majetkem, nelze činnosti uspokojující veřejné služby zcela spolehlivě oddělit od činností ostatních.“ Na tuto argumentaci posléze odkázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 As 113/2014-35.

[33] K poukazu stěžovatelky na rozsudek Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 8 A 80/2017 je potřeba předně připomenout, že judikaturu krajských soudů sjednocuje Nejvyšší správní soud (§ 12 s. ř. s.). Ten ve své judikatuře dovodil, že stěžovatelka povinným subjektem je. Odlišný rozsudek městského soudu, který kasační stížností napaden nebyl, závěry Nejvyššího správního soudu nijak nezpochybňuje a stěžovatelka v této situaci nemohla nabýt přesvědčení, že soudní judikatura sjednocená Nejvyšším správním soudem se bude ubírat směrem naznačeným městským soudem v předkládaném rozsudku. V nyní projednávané věci lze (v rámci posouzení otázky, zda jsou splněny podmínky řízení) konstatovat, že městský soud se v rozsudku v celém rozsahu nevypořádal s kritérii uvedenými v nálezu Letiště Praha, které pro posouzení otázky, zda je stěžovatelka povinným subjektem, zásadní. Závěry městského soudu pak neodpovídají závěrům soudní judikatury z tohoto nálezu vycházející. Soud vycházel výlučně z nálezu ČEZ, který se však argumentačně vztahuje k řešení otázky, zda má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace v obchodní společnosti stoprocentní majetkovou účast, nikoliv zkoumání podmínek převahy znaků typických pro veřejnou instituci. Z kontextu odůvodnění nálezu ČEZ je pak vytržen odst. 76; z něj nelze dovodit, jak učinil Městský soud, že soutěžitelé na trhu výrobků či služeb povinnými subjekty nejsou. Provozování železniční dopravy soud dostatečným veřejným zájmem neshledal, aniž by se veřejným účelem poskytované železniční dopravy věcně zabýval. Skutečnost, že stěžovatelka nehopodará s majetkem státu, nevylučuje, aby byla povinným subjektem (k tomu viz rozhodná kritéria v nálezu Letiště Praha). Rovněž způsob vzniku stěžovatelky byl městským soudem posouzen striktně podle odst. 70 nálezu ČEZ, přitom soud opomenul, že vznik akciové společnosti na základě zvláštního zákona byl uveden pouze jako příklad. Z bodu 70 nálezu ČEZ toliko vyplývá, že taková akciová společnost - "jež byla zřízena zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku" - je příkladem obchodní společnosti, na kterou lze odůvodněně nahlížet jako na veřejnoprávní subjekt, ale nikoliv příkladem jediným v úvahu přicházejícím (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1262/17). Ostatní kritéria uvedená v nálezu Letiště Praha pak stěžovatelkou namítaný rozsudek nevypořádává. V souladu s ustálenou soudní judikaturou uvedenou výše proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[34] Skutečnosti uvedené žalobcem ve vyjádření ke kasační stížnosti nelze učinit předmětem přezkumu kasačním soudem. Žalobce totiž kasační stížnost proti rozsudku městského soudu nepodal. Pro úplnost lze uvést, že městský soud v souladu s dosavadní soudní judikaturou konstatoval, že podmínkou pro postup podle § 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. pro uložení povinnosti povinnému subjektu poskytnout požadované informace, je přezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, v němž povinný subjekt srozumitelným způsobem řádně odůvodnil aplikaci konkrétního zákonného důvodu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010-65).

V. Závěr a náklady řízení

pokračování

[35] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku).

[36] O nákladech řízení pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla a úspěšnému žalobci zastoupenému advokátem vznikl nárok vůči stěžovateli na náhradu nákladů řízení spočívajících v odměně jeho zástupce za jeden úkon právní služby (podání vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) ve výši stanovené podle ustanovení § 9 odst. 4 ve spojení s ustanovením § 7 bod 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „*advokátní tarif*“), ve znění pozdějších předpisů (tj. 3 100 Kč za jeden úkon). Dále má zástupce žalobce právo na náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu (ve výši 300 Kč za jeden úkon). Protože zástupce žalobce doložil, že je plátcem DPH, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů dle § 57 odst. 2 s. ř. s. o příslušnou sazbu daně z přidané hodnoty (21%, tj. celkem 714 Kč). Celkem má tedy žalobce právo na náhradu nákladů ve výši 4 114 Kč. Tuto částku zaplatí stěžovatelka žalobci k rukám jeho zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 27. února 2020

Petr Mikeš
předseda senátu