



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **A. Z.**, zastoupen Mgr. Filipem Hajným, advokátem se sídlem Rubešova 83/10, Praha 2, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, **za účasti:** ČEPRO, a.s., se sídlem Dělnická 213/12, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti ČEPRO, a.s., jakožto osoby zúčastněné na řízení, zast. JUDr. Jaromírem Císařem, advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2019, č. j. 9 A 21/2016 – 45, ve znění opravného usnesení ze dne 24. 4. 2019, č. j. 9 A 21/2016 – 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení **je p o v i n n a** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce Mgr. Filipa Hajného, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žádostí ze dne 7. 10. 2015 podanou podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), domáhal poskytnutí informací o tom, zda společnost ČEPRO, a.s. (dále též „původní žalovaný“ nebo „stěžovatel“) uzavřela nějakou smlouvu s JUDr. R. K., popřípadě jaké plnění z takových smluv vyplývá, a rovněž žádal poskytnutí znění daných smluv. Původní žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 10. 2015, č. j. od-00342/OP/15, požadované informace zčásti poskytl (byť dle zákona č. 109/1999 Sb. má k poskytnutí informací dojít faktickým postupem, nikoliv rozhodnutím povinného subjektu – pozn. NSS), avšak v rozsahu, v němž se žalobce domáhal poskytnutí znění uzavřených smluv, žádost odmítl. V odůvodnění odkázal na smysl a účel zákona č. 106/1999 Sb., kterým je

zajištění kontroly při nakládání s veřejnými prostředky, a zdůraznil, že je společností s majetkovou účastí státu, která však není při své podnikatelské činnosti podporována veřejnými prostředky, ani JUDr. K. tedy nebyly v daném případě poskytnuty veřejné prostředky. Dodal, že v průběhu sjednávání smlouvy se smluvní strany mimo jiné dohodly na tom, že určité skutečnosti obchodní povahy budou považovány za obchodní tajemství, přičemž JUDr. K. neposkytl souhlas se zveřejněním dané smlouvy. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí předseda představenstva původního žalovaného rozhodnutím ze dne 3. 12. 2015, č. j. od-00130/GŘ/15, zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil, přičemž především zopakoval, že původní žalovaný je společností s majetkovou účastí státu, která však nehospodář s veřejnými prostředky, a dodal, že postavení původního žalovaného jakožto veřejné instituce ve smyslu § 2 zákona č. 106/1999 Sb. nebylo judikaturou českých soudů dosud postaveno najisto, byť je v této věci vedeno řízení před správním soudem.

[2] Žalobce následně podal žalobu proti rozhodnutí předsedy představenstva původního žalovaného u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 3. 4. 2019, č. j. 9 A 21/2016 – 45, rozhodnutí předsedy představenstva původního žalovaného zrušil a věc vrátil původnímu žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je původní žalovaný povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., a dospěl přitom k závěru, že tomu tak je, neboť původní žalovaný je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 uvedeného zákona. Městský soud vyšel při posouzení dané otázky zejména z nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, v němž Ústavní soud popsal kritéria, podle nichž lze určit, zda posuzovaný subjekt je, či není veřejnou institucí. Pokud se jedná o naplnění jednotlivých kritérií, uvedl městský soud, že původní žalovaný sice vznikl soukromoprávním úkonem, jediným zakladatelem však byl Fond národního majetku České republiky, původní žalovaný tedy vznikl za úplné ingerence státu. Stát má rovněž jakožto jediný akcionář, který vykonává působnost valné hromady, výlučný vliv na vytváření jeho orgánů. Dle stanov původního žalovaného navíc patří nad rámec zákonných pravomocí do působnosti valné hromady například schvalování podnikatelské strategie společnosti, jejího ročního podnikatelského plánu a jeho změn a vybraných položek nakupovaných služeb, stát má tedy možnost vykonávat efektivní dohled nad činností společnosti. Dále soud s odkazem na výroční zprávu původního žalovaného za rok 2017 konstatoval, že jeho účelem není běžné podnikání, neboť jeho hlavním posláním je na prvním místě ochrana zásob Správy státních hmotných rezerv, původní žalovaný se tedy významně podílí na zajišťování veřejného zájmu v oblasti bezpečnosti České republiky. Na základě uvedených skutečností městský soud dospěl k závěru, že u původního žalovaného převažují veřejnoprávní znaky nad znaky soukromoprávními, a je tedy nutné jej považovat za veřejnou instituci a povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.

[4] Následně se městský soud zabýval zákonností odmítnutí poskytnutí informace s odkazem na ochranu obchodního tajemství. V této souvislosti dospěl k závěru, že paušální odmítnutí poskytnutí informace v podobě smlouvy s obecným odkazem na obchodní tajemství nemůže obstát. Vyšel přitom zejména z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2018, č. j. 9 A 230/2015 - 51 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí

pokračování

správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). V daném ohledu tedy soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Vzhledem k tomuto závěru soud nepřistoupil k aplikaci § 16 odst. 4 (nyní odst. 5) zákona č. 106/1999 Sb., tedy nenařídil povinnému subjektu (původnímu žalovanému) poskytnout požadované informace, ale pouze napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc původnímu žalovanému k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Původní žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítá nesprávnost závěru městského soudu, podle něhož je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Stěžovatel má za to, že závěr městského soudu je zjednodušující a nereflexuje specifické rysy posuzovaného případu, soud zejména nezohlednil, že postavení stěžovatele není upraveno zákonem a jeho činnost není financována ze státního rozpočtu.

[6] Stěžovatel poměrně rozsáhle rekapituluje vývoj judikatury vztahující se k výkladu pojmu veřejná instituce ve smyslu 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., přičemž zejména konstatuje, že z již zmiňovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, vyplývá, že za veřejnou instituci nelze považovat akciovou společnost, kterou nevlastní ze 100 % stát. Otázka, zda lze považovat za veřejnou instituci obchodní společnost, která je vlastněna ze 100 % státem, nicméně nevykonává veřejnou moc, ani nebyla zřízena zákonem, však zůstala otevřená.

[7] Následně se stěžovatel vyjádřil k jednotlivým kritériím posouzení charakteru subjektu jakožto veřejné instituce formulovaným judikaturou Ústavního soudu. Pokud se jedná o způsob jeho vzniku/zániku, uvedl stěžovatel, že vznikl na základě soukromoprávního úkonu dle tehdy účinného zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v relevantním znění. Zakladatelem byl Fond národního majetku České republiky a při založení došlo rovněž k dalším soukromoprávním úkonům. Rovněž zánik stěžovatele se dle jeho stanov ze dne 7. 12. 2018 řídí soukromoprávní úpravou obsaženou v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obchodních korporacích“).

[8] Ke kritériu osoby zřizovatele stěžovatel s odkazem na zmiňovaný nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, uvedl, že je třeba jej posuzovat v kontextu jednání, které vedlo ke vzniku dané obchodní společnosti, neboť veřejnoprávní význam založení stěžovatele Fondem národního majetku České republiky je značně omezený a nelze jej přeceňovat. Účelem Fondu národního majetku bylo primárně zajistit realizaci procesu privatizace státního majetku, zakladatel tedy neměl po vzniku stěžovatele možnost ovlivňovat jeho činnost či složení orgánů. Stěžovatel opět zdůraznil, že nevznikl na základě zákona či jiného veřejnoprávního aktu, nýbrž na základě soukromoprávního úkonu. Dodal, že hybatelem procesu odstátnění majetku musel být z logiky věci stát, optikou napadeného rozsudku je tedy navždy vyloučeno, aby v případě obchodních společností, které vznikly v důsledku privatizace, byl daný znak vůbec někdy považován za soukromoprávní. Ingerence státu při založení stěžovatele byla pouze nepřímá, přičemž v případě rozhodování o jeho zániku je dokonce vyloučena.

[9] K otázce vlivu státu na vytváření orgánů stěžovatele a existenci státního dohledu nad jeho činností se stěžovatel vyjádřil souhrnně, přičemž zejména uvedl, že bez ohledu na velikost svého podílu ve společnosti stát pouze vykonává práva a povinnosti, které mu přiznávají soukromoprávní předpisy. Řídící funkce státu ve vztahu ke stěžovateli zanikla okamžikem jeho vzniku. Vlastník obchodní společnosti a obchodní společnost samotná jsou dva samostatné subjekty práva s rozdílnými zájmy, přičemž soukromé právo je nezávislé na právu veřejném. Představenstvo ani dozorcí rada stěžovatele nejsou utvářeny státem, nýbrž valnou hromadou stěžovatele bez jakékoliv ingerence státu. Stát v postavení valné hromady pouze vykonává akcionářská práva a povinnosti, nejedná se o vrchnostenský dohled. Přesun strategického a plánovacího rozhodování na valnou hromadu je dle stěžovatele projevem jeho soukromoprávního řízení, nikoliv státního dohledu, neboť jinak by dané pravomoci příslušely představenstvu stěžovatele.

[10] Stěžovatel popírá, že by jeho hlavním účelem byla ochrana zásob Správy státních hmotných rezerv. Z výroční zprávy stěžovatele vyplývá, že jeho hlavním posláním je vedle uvedeného rovněž prodej pohonných hmot, logistické služby v oblasti ropných produktů a provozování sítě čerpacích stanic EuroOil. Z analýzy hospodářských výsledků stěžovatele za období let 2014 až 2018 přitom vyplývá, že tržby za ochraňování zásob Správy státních hmotných rezerv nepřesáhly 2 % z celkových příjmů stěžovatele, daná aktivita tedy nepředstavuje hlavní ani významnou činnost stěžovatele, tou je běžné podnikání. Ochrana zásob Správy státních hmotných rezerv navíc není stěžovateli svěřena zákonem, jedná se o další z jeho obchodních aktivit, která je prováděna na základě soukromoprávního smluvního vztahu mezi stěžovatelem a Správou státních hmotných rezerv. Skutečnost, že stěžovatel zajišťuje ochranu zásob Správy státních hmotných rezerv, nemůže sama o sobě založit jeho veřejný účel, neboť by se v závislosti na vzniku či zániku daného smluvního vztahu měnilo postavení stěžovatele jako veřejné instituce ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.

[11] Stěžovatel zmínil rovněž další skutečnosti svědčící podle něj o nesprávnosti závěru městského soudu. Uvedl především, že mu není svěřen výkon veřejné moci, jeho postavení není upraveno žádným právním předpisem, čímž se podstatným způsobem odlišuje od OTE, a. s., k jejímuž postavení se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18. Dále stěžovatel opět zdůraznil, že ani zprostředkovaně nenakládá s veřejnými prostředky. Následně upozornil, že podniká ve vysoce konkurenčním prostředí, informace, které by musel poskytovat na základě zákona č. 106/1999 Sb., představují jeho konkurenční výhodu a napadený rozsudek tedy zasahuje do jeho práva podnikat garantovaného čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. S vyřizováním agendy žádostí o poskytnutí informací by byl rovněž spojen zásah do vlastnického práva stěžovatele. Zařazením stěžovatele mezi povinné subjekty ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. navíc mohou být dotčena rovněž práva jeho obchodních partnerů, kteří mají zájem na ochraně svého obchodního tajemství.

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl především, že stěžovatel dezinterpretuje jím zmiňovanou judikaturu, zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, v němž Ústavní soud přímo konstatoval, že veřejnou institucí ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. je jakákoliv obchodní společnost, jejímž

pokračování

stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace. Dle žalobce je pojem „veřejná instituce“ třeba vykládat spíše extenzivně, neboť opačný přístup by oslaboval význam zákona č. 106/1999 Sb. a zasahoval by do ústavně zaručeného práva na informace. Za situace, kdy je jediným akcionářem stěžovatele stát, je irrelevantní, že v pozici akcionáře vykonává pouze své soukromoprávní oprávnění a povinnosti, neboť ač mají taková jednání formálně soukromoprávní povahu, nelze zcela odhlédnout od jejich veřejnoprávního základu, jelikož je činí stát. Žalobce zdůrazňuje nutnost veřejné kontroly stěžovatele vyplývající z toho, že stát vynaložil finanční prostředky při jeho vzniku. S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17, žalobce uvádí, že zřízení společnosti na základě zákona je pouze jednou z indicí svědčící o tom, že se jedná o veřejnou instituci. Žalobce zdůraznil, že pro závěr o tom, že obchodní společnost je veřejnou institucí, postačuje naplnění převahy znaků popsaných v nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16. Dodal, že ačkoliv byl stěžovatel založen soukromoprávním jednáním, fakticky se jednalo o vyjádření vůle moci veřejné, neboť jeho jediným akcionářem je stát. Žalobce trvá na tom, že rovněž hledisko zřizovatele svědčí o veřejné povaze stěžovatele; tvrzení, podle něhož zakladatel a jediný akcionář již nemá na stěžovatele žádný vliv, považuje žalobce za absurdní. Rovněž ke kreaci orgánů stěžovatele dochází dle žalobce sice formálně soukromoprávním úkonem, fakticky se však jedná o projev vůle veřejné moci. Obdobně se žalobce vyjádřil rovněž ke kritériu dohledu nad stěžovatelem. V souvislosti s posouzením účelu stěžovatele uvádí, že ačkoliv činnost stěžovatele spočívá především v podnikání, nelze opomenout, že hospodaří s veřejnými prostředky, které na něj byly převedeny v souvislosti s jeho vznikem, rovněž upozorňuje na úlohu stěžovatele při ochraně zásob Správy státních hmotných rezerv. Vzhledem k uvedenému má žalobce za to, že stěžovatel je veřejnou institucí. Skutečnost, že stěžovatel nevykonává veřejnou moc, je dle žalobce pro posuzovanou věc irrelevantní, stejně jako úvahy o tom, od jaké výše obchodního podílu státu by měla být společnost považována za veřejnou instituci. Nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, bylo postaveno najisto, že obchodní společnost ze 100 % vlastněná státem veřejnou institucí je.

III. Změna v osobě žalovaného a jeho vyjádření

[13] Nejvyšší správní soud uvádí, že na základě článku XV bodu 17 zákona č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů (dále jen „zákon č. 111/2019 Sb.“), byl novelizován § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. Dle § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění předcházejícím této novele, nebylo-li možné určit nadřízený orgán dle § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodoval v odvolacím řízení a řízení o stížnosti ten, kdo stál v čele povinného subjektu (tedy v nyní posuzované věci předseda představenstva původního žalovaného). Dle novelizovaného znění § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. v takových případech rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů. Dřívější úpravu § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. bylo možné použít jen do 1. 1. 2020 (čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb.), počínaje následujícím dnem se proto použije úprava nová, a to i na probíhající řízení, včetně řízení o kasační stížnosti.

[14] Stěžovatel (ČEPRO, a.s.), na něhož se žalobce obrátil jako na povinný subjekt, je akciovou společností – v jeho případě tak není možné určit podle § 178 správního řádu, kdo je jeho nadřízeným správním orgánem. V projednávané věci tedy s účinností od 2. 1. 2020 přešla ze zákona působnost rozhodovat v odvolacím řízení na Úřad pro ochranu osobních údajů. Samotné rozhodnutí stěžovatele, stejně jako rozsudek městského soudu uvedený v záhlaví, však byly vydány před účinností této novely, tedy v souladu s tehdejší úpravou. Dle § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, „nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla“. Ustanovení § 69 s. ř. s. tak upravuje specifický případ procesního nástupnictví *ex lege*, odlišný od úpravy obsažené v § 107 a § 107a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Při přechodu působnosti v důsledku změny zákona proto soud musí jednat se správním orgánem, na který přešla působnost. Neučiní-li tak, zatíží řízení vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2020, č. j. 4 As 155/2020 - 42, publ. pod č. 4105/2021 Sb. NSS, body 9 až 15).

[15] Tyto závěry lze aplikovat také na řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud v posuzované věci dospěl k závěru, že na místo původního žalovaného do řízení vstoupil Úřad pro ochranu osobních údajů. ČEPRO, a.s. byla účastníkem původního řízení před městským soudem v pozici žalovaného, jedná se o stěžovatele ve smyslu § 105 odst. 1 s. ř. s. a současně je nadále v postavení povinného subjektu podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., což se – pokud jde o samotnou existenci této povinnosti – dotýká jejich základních práv a svobod [viz bod 42 zmiňovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, s odkazem na stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372)] v takové míře, že se povinné osoby soukromého práva dostávají do pozice osoby oprávněné podat ústavní stížnost. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že - vedle procesních práv - v úvahu přichází především základní právo takové právnické či fyzické osoby na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 11. 2020, č. j. 3 As 288/2020 - 40, „[z] pohledu ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces povinného subjektu si nelze představit situaci, kdy by správní soud takovému subjektu – právnické či fyzické osobě – uložil povinnost poskytnout informace, aniž by byl tento subjekt účasten na řízení a mohl se k věci vyjádřit“. Nejvyšší správní soud proto ve věci sp. zn. 3 As 288/2020 dospěl k závěru, že původní žalovaný jako povinný subjekt bude v dalším řízení před krajským, resp. městským soudem osobou zúčastněnou na řízení. Obdobně Nejvyšší správní soud judikoval rovněž ve svých rozsudcích ze dne 19. 11. 2020, č. j. 10 As 244/2020 - 40, publ. pod č. 4112/2021 Sb. NSS, a ze dne 26. 11. 2020, č. j. 10 As 217/2020 - 74.

[16] V nyní projednávané věci má tedy Nejvyšší správní soud za to, že přestože stěžovatel (ČEPRO, a.s.) ztratil i v řízení o kasační stížnosti postavení žalovaného a žalovaným a tudíž i účastníkem řízení před Nejvyšším správním soudem se stal Úřad pro ochranu osobních údajů, o kasační stížnosti původního žalovaného lze i nadále meritorně rozhodnout, neboť v případě pokračování v řízení před městským soudem by mu nově svědčilo postavení osoby zúčastněné na řízení, přičemž dle § 102 s. ř. s. je

pokračování

kasační stížnost oprávněna podat i osoba zúčastněná na řízení, která se v takovém případě jakožto stěžovatel stává účastníkem řízení o své kasační stížnosti (obdobně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2020, č. j. 5 As 293/2018 - 51).

[17] Nejvyšší správní soud zároveň přípisem ze dne 4. 10. 2021, č. j. 5 As 95/2019 - 47, informoval o řízení v této věci Úřad pro ochranu osobních údajů jakožto žalovaného a poskytl mu možnost se ke kasační stížnosti stěžovatele vyjádřit. Žalovaný se však k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl jakožto původní žalovaný účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo, a v případném dalším řízení před městským soudem by měl postavení osoby zúčastněné na tomto řízení (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel je rovněž zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[20] Podstatou posuzované věci je zodpovězení otázky, zda stěžovatel je, či není veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., a tedy i subjektem povinným poskytovat informace na základě tohoto zákona.

[21] Výkladu pojmu veřejná instituce obsaženému v § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. se věnuje rozsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, jejíž vývoj Nejvyšší správní soud podrobně popsal v rozsudku ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 As 145/2018 - 61, jehož klíčové závěry následně shrnul např. v rozsudku ze dne 8. 4. 2020, č. j. 10 As 227/2018 - 41, týkajícím se obdobné žádosti žalobce o informace vůči společnosti České dráhy, a. s.:

„NSS v rozsudku ve věci 8 As 145/2018 velmi precizně a komplexně shrnul judikaturu NSS a zejména Ústavního soudu k výkladu pojmu ‚veřejná instituce‘ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Připomněl závěry nálezů Ústavního soudu ve věci Letiště Praha (nález ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06) a ve věci ČEZ (nález ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16). Podle prvního z nálezů totiž o povaze instituce (o tom, zda je soukromá, či veřejná) rozhodují tato kritéria: a) způsob vzniku instituce, b) osoba zřizovatele (tj. zda je zřizovatelem stát), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce, d) existence státního dohledu nad činností instituce, a e) veřejný účel instituce. Podle nálezu ve věci ČEZ pak nelze povahu veřejné instituce přiznat obchodní společnosti, která se řídí zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, a jejímž jediným společníkem (jedinými společníky) není stát či jiná veřejnoprávní korporace.

Osmý senát NSS následně vysvětlil, jak se s odlišnými přístupy v judikatuře Ústavního soudu k pojmu „veřejná instituce“ vypořádal druhý senát Ústavního soudu v nálezu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18. Osmý senát NSS z nálezu ve věci II. ÚS 618/18 vyvodil, 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“. Jinými slovy je zapotřebí, aby akcie či podíly obchodní společnosti byly ze 100 % vlastněny státem (v širším slova smyslu) a zároveň aby byla splněna kritéria vymezená v nálezu Letiště Praha.“

[22] V nyní posuzované věci nebylo sporu o tom, že akcie stěžovatele jsou ze 100 % ve vlastnictví České republiky, která svá akcionářská práva vykonává prostřednictvím Ministerstva financí. Nelze však souhlasit s názorem žalobce, podle něhož tato skutečnost postačuje k závěru o tom, že stěžovatel je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Aby tomu tak bylo, musely by v případě stěžovatele při posouzení kritérií formulovaných v nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, převažovat znaky typické pro veřejnou instituci. Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval posouzením těchto kritérií.

[23] Ústavní soud formuloval posuzovaná kritéria ve zmiňovaném nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, v němž se zabýval povahou státních podniků, následovně: „Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).“

[24] K posouzení kritéria způsobu vzniku a zániku subjektu Ústavní soud dále uvedl, že se nelze omezit pouze na hodnocení formální stránky daného úkonu, nýbrž je zapotřebí „rovněž zvažovat celkovou míru ingerence státu při vzniku a zániku instituce, která je daleko intenzivnější u veřejné instituce než u instituce soukromé (při které má podstatně větší převahu její „vlastní“ vůle)“. V posuzovaném případě stěžovatel vznikl formálně vzato soukromoprávním úkonem, to však samo o sobě nesvědčí o jeho soukromé povaze. Ačkoliv totiž založení stěžovatele nepředcházelo ze zákona souhlas vlády, jako tomu bylo v případě posuzovaném Ústavním soudem, nelze odhlédnout od okolností vzniku stěžovatele stručně popsanych v obchodním rejstříku v části „ostatní skutečnosti“: „Akciová společnost byla založena podle § 172 obchod. zák. Jediným zakladatelem je Fond národního majetku České republiky se sídlem v Praze 2, Rašínovo nábř. 42, na který přešel majetek státního podniku ve smyslu § 11 odst. 3 zák. č. 92/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů. V zakladatelské listině učiněné ve formě not. zápisu ze dne 16. 12. 1993 bylo rozhodnuto o schválení stanov, jmenování členů představenstva a dozorčí rady společnosti. Zakladatel splatil 100 % základního jmění společnosti, které je představováno cenou vkládaného

pokračování

hmotného majetku uvedeného v zakladatelské listině. Ocenění tohoto majetku je obsaženo ve schváleném privatizačním projektu státního podniku Benzina s. p. č. 11 412.“ Z uvedeného vyplývá, že stěžovatel byl sice založen soukromoprávním úkonem, fakticky se však jednalo o realizaci rozhodnutí Fondu národního majetku, tedy zákonem zřízeného subjektu *sui generis*, který sice přísně vzato nebyl státním orgánem, byl však přímo řízen Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci a jeho účelem bylo primárně zaručit a technicky realizovat proces privatizace státního majetku (viz již zmiňovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16). Soukromoprávní úkon, kterým byl stěžovatel založen, tedy představoval akt realizace rozhodnutí učiněného v rámci procesu privatizace, které vycházelo ze schváleného privatizačního projektu č. 11 412. Lze tedy souhlasit se závěrem městského soudu, že ačkoliv stěžovatel vznikl soukromoprávním úkonem, stalo se tak za plné ingerence státu. Uvedené závěry týkající se založení stěžovatele lze obdobně uplatnit rovněž na jeho případný zánik, o němž dle čl. 32 stanov stěžovatele ve spojení s § 421 odst. 2 písm. j) zákona o obchodních korporacích rozhoduje valná hromada, jejíž působnost vykonává Česká republika jakožto jediný akcionář.

[25] Jak již bylo uvedeno výše, zakladatelem stěžovatele byl Fond národního majetku, jehož povahou se Ústavní soud zabýval v nálezech ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, a ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, z nichž vyplývá, že ačkoliv se nejednalo o státní orgán, šlo o subjekt přímo řízený Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci, který naplňoval znaky veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., stěžovatel tedy byl zřízen státem v širším slova smyslu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č. j. 10 As 239/2017 - 71, bod 29). I z tohoto hlediska se tedy stěžovatel jeví jako veřejná instituce. Argumentuje-li stěžovatel účelem Fondu národního majetku jako „*bybatele procesu odstátnění majetku*“ s tím, že uvedené závěry navždy vylučují, aby v případě společností vzniklých v důsledku privatizace kritérium zakladatele svědčilo o soukromoprávním charakteru dané společnosti, pak nelze než mu dát zapravdu. Je však třeba dodat, že se jedná pouze o zcela logický důsledek povahy Fondu národního majetku, k níž se opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud i Ústavní soud, a skutečnosti, že osoba zakladatele společnosti se již z podstaty věci jen stěží může v průběhu času změnit. Význam tohoto hlediska pro posouzení povahy stěžovatele sice skutečně nelze přeceňovat, současně však není možné dát stěžovateli zapravdu v tom, že zakladatelská a řídicí funkce Fondu národního majetku po založení stěžovatele zanikla. Není pravdou, že by Fond národního majetku ztratil vliv na fungování stěžovatele krátce po jeho vzniku, neboť byl dle údajů v obchodním rejstříku jako jediný akcionář zapsán ode dne 19. 6. 1998 až do dne 7. 2. 2006, kdy se jediným akcionářem stěžovatele stala „*Česká republika – Ministerstvo financí ČR*“, která je jím dosud. Zakladatel stěžovatele tedy byl jeho jediným akcionářem řadu let, než byly akcie převedeny přímo na Českou republiku. Především je však z uvedeného patrné, že změnou v osobě jediného akcionáře došlo pouze k tomu, že stát již nadále nevykonával svá akcionářská práva prostřednictvím Fondu národního majetku, nýbrž přímo, přičemž za něj jednalo Ministerstvo financí. V takovém případě lze stěží hovořit o jakési emancipaci stěžovatele, když se na faktickém vlivu státu na fungování stěžovatele nic nezměnilo.

[26] Rovněž pokud se jedná o kritéria subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány stěžovatele a existence státního dohledu nad jeho činností, lze odkázat na již zmiňovaný rozsudek ze dne 27. 9. 2018, č. j. 10 As 239/2017 - 71, v němž Nejvyšší správní soud přisvědčil názoru, že o veřejné povaze obchodní společnosti může svědčit mimo jiné i to, že je zcela ovládána státem v širším slova smyslu, stát má tedy výlučný vliv na obsazení orgánů společnosti, čímž si zajišťuje kontrolu a dohled nad její činností. Dané závěry potvrdil rovněž Ústavní soud v usnesení ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 4158/18. Odkazuje-li stěžovatel na závěry obsažené v bodu 69 již zmiňovaného nálezu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, je třeba uvést, že se Ústavní soud v citovaném nálezu vyjadřoval k povaze společnosti ČEZ a. s., v níž měl stát pouze částečnou majetkovou účast, dané závěry tedy nelze na nyní posuzovanou věc použít (obdobně viz zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č. j. 10 As 239/2017 - 71). Nelze popírat vliv státu na kreaci orgánů stěžovatele a jeho dohled nad ním s tím, že orgány stěžovatele jsou dosazovány valnou hromadou, nikoliv státem, za situace, kdy funkci valné hromady neplní nikdo jiný než právě stát.

[27] Pokud se jedná o posouzení účelu stěžovatele, lze mu dát zapravdu v tom, že ochrana zásob Správy státních hmotných rezerv nemusí nutně být jeho prvořadým posláním, současně však nelze souhlasit s tím, že by šlo v rámci jím provozovaných aktivit o marginální činnost. Výroční zpráva stěžovatele z roku 2015, kdy byla daná žádost o informace podána a rovněž o ní bylo rozhodnuto, na straně 6 uvádí, že jeho posláním je zejména ochraňování zásob Správy státních hmotných rezerv, logistické služby v oblasti ropných produktů, provozování sítě čerpacích stanic EuroOil a velkoobchodní prodej pohonných hmot. Ačkoliv si z pořadí uvedených aktivit stěžovatele nelze činit úsudek o tom, která z nich je nejvýznamnější, je zřejmé, že i on sám pokládá ochraňování zásob Správy státních hmotných rezerv za jeden z hlavních aspektů své činnosti. Na tom nic nemění ani skutečnost, že tržby za tuto činnost představují pouze malou část jeho celkových příjmů. Při posouzení účelu subjektu je podstatný společenský význam dané činnosti, ne to, jak významný podíl na celkových tržbách subjektu tvoří odměna, kterou za danou činnost obdržel. O společenském významu ochrany zásob Správy státních hmotných rezerv samozřejmě není sporu. Ačkoliv je tedy přinejmenším z hlediska ekonomického primárním posláním stěžovatele jeho podnikatelská činnost, nelze popřít, že zastává rovněž společensky velmi významnou veřejnou úlohu, jejíž význam nesnižuje ani to, že ji plní na základě soukromoprávního kontraktu. Byť by tedy tato skutečnost sama o sobě patrně nepostačovala pro podřazení stěžovatele pod pojem „veřejná instituce“ ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., ve spojení s dalšími výše uvedenými okolnostmi svědčí o tom, že stěžovatel veřejnou institucí je, a tedy je rovněž povinným subjektem ve smyslu uvedeného zákona.

[28] K dalším námitkám stěžovatele lze pouze uvést, že jeho postavení se samozřejmě odlišuje od postavení společnosti OTE a. s., městský soud i Nejvyšší správní soud však tyto odlišnosti zohlednily a závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, aplikovaly na nyní posuzovaný případ pouze v rozsahu, v němž to připouští jeho skutkové okolnosti. Skutečnost, že stěžovateli není svěřen výkon veřejné moci a že není financován z veřejných rozpočtů, sama o sobě nevylučuje jeho podřazení pod pojem veřejná instituce.

pokračování

[29] Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud též připomíná, co uvedl již v usnesení ze dne 20. 5. 2019, č. j. 5 As 95/2019 - 32, jímž zamítl návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti, tedy že ačkoliv stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje tím, že není povinným subjektem, při vyřizování předmětné žádosti o informace již v roce 2015 jako povinný subjekt dle zákona č. 106/1999 Sb. postupoval, požadované informace dokonce žalobci částečně poskytl a ve zbytku žádost rozhodnutím dle § 15 zákona č. 106/1999 Sb. odmítl. O odvolání žalobce následně meritorně rozhodl předseda představenstva stěžovatele jakožto ten, kdo ve smyslu § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., v tehdy účinném znění, stojí v čele povinného subjektu.

[30] Pokud stěžovatel argumentuje zájmem na ochraně svého obchodního tajemství, pak lze pouze uvést, že s tímto zájmem počítá § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Obchodní tajemství stěžovatele a jeho obchodních partnerů tedy nebude výše uvedenými závěry narušeno, pokud ovšem stěžovatel, jak ho v souladu s ustálenou judikaturou podrobně instruoval městský soud, prokáže a řádně zdůvodní, že jím konkrétně označené části požadované smlouvy, které se případně rozhodne neposkytnout (na poskytovaném výtisku smlouvy znečitelnit), materiálně zákonné znaky obchodního tajemství skutečně naplňují. Soud též znovu připomíná, co rovněž uvedl již ve zmiňovaném usnesení ze dne 20. 5. 2019, č. j. 5 As 95/2019 - 32, že podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, publ. pod č. 3155/2015 Sb. NSS, má povinný subjekt povinnost informovat bez zbytečného prodlení osoby, jichž se týkají informace, které případně hodlá poskytnout, a umožnit těmto potenciálně dotčeným osobám se k tomu vyjádřit a eventuálně z tohoto vyjádření vyvodit důsledky pro svůj další postup (k tomu srov. též již zmiňované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2020, č. j. 10 As 227/2018 - 41, a ze dne 21. 12. 2020, č. j. 5 As 293/2018 - 51, týkající se obdobných žádostí žalobce o informace vůči společnosti České dráhy, a. s.).

V. Závěr a náklady řízení

[31] Stěžovatelovy námitky nebyly důvodné, Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Tyto náklady se sestávají z odměny zástupce žalobce Mgr. Filipa Hajného ve výši 3100 Kč za jeden úkon právní služby v podobě vyjádření ke kasační stížnosti ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), paušální náhrady hotových výdajů zástupce podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč a z částky odpovídající DPH ve výši 21 %, celkem tedy 4114 Kč. Zástupce žalobce sice ve vyčíslení odměny uvedl, že vykonal dva úkony právní služby, nijak však nekonkretizoval, o jaké úkony se jednalo, a z podkladů obsažených ve spise není patrné, že by kromě sepsání vyjádření ke kasační stížnosti provedl další úkony ve smyslu zmiňovaných ustanovení advokátního tarifu. Částku ve výši

4114 Kč je stěžovatel povinen zaplatit do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce, Mgr. Filipa Hajného, advokáta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. října 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu