



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Ostravské opravny a strojírny, s.r.o.**, se sídlem 28. října 1610/95, Ostrava, zastoupena JUDr. Mario Hanákem, advokátem se sídlem Matiční 730/3, Ostrava, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí ČD Cargo, a.s. ze dne 25. 7. 2019, č. j. 0175/2019/O25, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ČD Cargo, a.s.**, se sídlem Jankovcova 1569/2c, Praha 7, zastoupena Mgr. Miloslavem Strnadem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2020, č. j. 9 A 109/2019 - 165,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2020, č. j. 9 A 109/2019 - 165, **se zrušuje** a věc se **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a první řízení před městským a Nejvyšším správním soudem

[1] Žalobkyně se žádostí ze dne 23. 6. 2019 po obchodní korporaci ČD Cargo, a.s. (dále jen „původní žalovaná“ či „osoba zúčastněná na řízení“) domáhala poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Žalobkyně konkrétně požadovala informace k výrobně technické dokumentaci, železničním kolejovým vozidlům a jejich revizím a kontrolám. Původní žalovaná však žalobkyni sdělila (písemností označenou „Odpověď na Váš dopis ze dne 23. 6. 2019“), že není povinným subjektem k poskytování informací dle informačního

zákona. Byla totiž založena za účelem dosahování zisku, nikoli uspokojování veřejných potřeb. Převažují v ní soukromé prvky existence obchodní společnosti a nesplňuje definiční znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.

[2] K odvolání žalobkyně původní žalovaná opětovně uvedla, že není povinným subjektem k poskytování informací dle informačního zákona.

[3] V žalobě žalobkyně konstatovala, že jediným akcionářem původní žalované je společnost České dráhy, a.s., jejímž jediným akcionářem je Česká republika. V souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 (dále jen „nález OTE“), je veřejnou institucí jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát.

[4] Městský soud v Praze usnesením ze dne 2. 12. 2020, č. j. 9 A 109/2019 - 118, žalobu odmítl. Za judikaturní pilíře pro posouzení toho, zda je původní žalovaná povinným subjektem dle informačního zákona označil nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (dále jen „nález Letiště Praha“), a ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (dále jen „nález ČEZ“). Oba tyto nálezy se přitom doplňují a nejsou ve vzájemné kolizi. Soud dále přistoupil ke zkoumání jednotlivých kritérií stanovených těmito nálezy pro veřejnou instituci.

[5] Původní žalovaná by nevznikla bez zásadní ingerence státu (způsob vzniku instituce); zřizovatelem byla veřejná instituce (hledisko osoby zřizovatele); kreace orgánů původní žalované je v rukou státu (subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce); je zde přítomen státní dohled [(ne)existence státního dohledu]. Původní žalovaná však svou činností – neveřejná drážní doprava – nenaplňuje žádný veřejný účel, nevykonává veřejnou moc ani se na jejím výkonu nepodílí (veřejný účel instituce). Soud tedy uzavřel, že původní žalovaná není veřejnou institucí dle informačního zákona.

[6] Ke kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 2. 2021, č. j. 1 As 478/2020 - 45, z procesních důvodů zrušil výše uvedené usnesení. Městský soud totiž jednal s nesprávným žalovaným [dle novelizovaného znění § 20 odst. 5 ve spojení s čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb. informačního zákona od 1. 1. 2020 přešla působnost k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace z osoby stojící v čele tvrzeného povinného subjektu (osoba zúčastněná na řízení) na žalovaného].

II. Pokračující řízení před městským soudem, kasační stížnost žalobkyně a vyjádření účastníků

[7] Městský soud po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu navázal na svůj původní právní názor („nový“ žalovaný odkázal na stanovisko původní žalované – nyní osoby zúčastněné na řízení) a žalobu odmítl.

[8] V kasační stížnosti žalobkyně (stěžovatelka) poukázala na nález OTE, ve kterém měl Ústavní soud ztotožnit společnosti stoprocentně vlastněné státem s veřejnou institucí dle § 2 odst. 1 informačního zákona (shodně i usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019,

pokračování

sp. zn. I. ÚS 4158/18). V nálezu OTE také zaznělo, že dohled nad hospodařením těchto společností lze efektivně kontrolovat skrze registr smluv (blíže bod [22] nálezu OTE).

[9] V projednávané věci proto nevyvstala potřeba přistoupit k posuzování dalších kritérií (stanovených v nálezu OTE či dříve v nálezu Letiště Praha), u kterých navíc stačí převaha znaků (nikoliv kumulativní naplnění všech). Závěr městského soudu o tom, že musí být kumulativně splněny všechny znaky prezentované v nálezu Letiště Praha, je proto nesprávný.

[10] Osoba zúčastněná na řízení je vlastněna a ovládána společností České dráhy, a.s., tedy veřejnou institucí (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2018, č. j. 9 A 230/2015 - 51). Veřejný účel je naplněn i tím, že je výhradním přepravcem České pošty, s.p.; tím se stala bez výběrového řízení. Nelze opomenout, že podléhá povinnému zveřejňování smluv v registru smluv dle zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv.

[11] Stěžovatelka považuje za lichý i argument možného znevýhodnění osoby zúčastněné na řízení oproti jiným podnikatelským subjektům. Ta je povinna poskytovat pouze zákonem stanovené informace (nikoliv obchodní tajemství apod.). K obdobné námitce se již vyjádřil Ústavní soud v plenárním nálezu ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17 (dále jen „nález o registru smluv“).

[12] Pro výše uvedené navrhuje stěžovatelka zrušit napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení, případně zrušit i rozhodnutí osoby zúčastněné na řízení (původní žalované).

[13] Osoba zúčastněná na řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným usnesením městského soudu, jehož argumentaci považuje za správnou. Zdůraznila, že v nálezu OTE byla obchodní společnost jediným držitelem licence na trhu s elektřinou a přímo se tak podílela na výkonu veřejné moci – řídila trh s elektřinou. Zákon její postavení přímo vymezoval. Naproti tomu osoba zúčastněná na řízení působí v liberalizovaném tržním prostředí jako jeden ze soutěžitelů. Působnost na tomto úseku trhu vykonává Správa železnic, Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Ministerstvo dopravy. I v nálezu OTE vyloučil Ústavní soud jako jediné kritérium stoprocentní majetkovou účast státu na „povinném subjektu“ (srov. bod [21] jmenovaného nálezu).

[14] V souzené věci je navíc kritérium veřejného účelu zcela zásadní. Každé z dílčích kritérií (znaků) se totiž může v existenci a činnosti instituce otisknout různou intenzitou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 As 282/2018 - 46).

[15] O znevýhodnění osoby zúčastněné na řízení v případě, že se tato stane povinným subjektem, pojednal v bodu [76] Ústavní soud v nálezu ČEZ. Ve stejném nálezu zazněla i výzva ke zdrženlivosti v dovozování veřejného charakteru soukromoprávních subjektů a zákaz dotvářet k tomu „upřesňující“ kritéria nad rámec zákona.

[16] Osoba zúčastněná na řízení proto navrhuje, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že k podřazení subjektu pod pojem veřejná instituce dle informačního zákona nepostačí toliko stoprocentní majetková účast státu. To ostatně potvrzuje i recentní judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 8. 4. 2020, č. j. 10 As 227/2018 - 41, či ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 As 145/2018 - 61). Usnesení městského soudu proto ob stojí.

[18] Stěžovatelka v replice k vyjádřením konstatuje, že nesouhlasí s účastníky řízení předestřeným závěrem, že pro užití závěru nálezů OTE nepostačí stoprocentní majetková účast státu Nálezů ČEZ a Letiště Praha se týkaly toliko společností s částečnou majetkovou účastí státu na nich, což osoba zúčastněná na řízení nesplňuje.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná (o tom dále) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Přestože jde o opakovanou kasační stížnost, je nyní projednávána kasační stížnost s ohledem na skutečnost, že v prvním řízení došlo ke zrušení usnesení městského soudu pro procesní vadu řízení (nesprávně určený žalovaný), přípustná v celém svém rozsahu.

[21] Kasační stížnost je **důvodná**.

[22] Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *rozhodují soudy ve správním soudnictví o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.*

[23] Z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím plyne, že *povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*

[24] Ačkoliv byl vývoj judikatury k problematice veřejných institucí a povinných subjektů vskutku spleť, Nejvyšší správní soud necítí potřebu opakovat již jednou vyřčené a účastníkům řízení známé. Dovolí si proto pouze stručně shrnout závěry např. rozsudku č. j. 8 As 145/2018 - 61, který onen spleť vývoj v odůvodnění rozsudku zdařile rozplétá (srov. i rozsudky téhož soudu ze dne 22. 4. 2021, č. j. 2 As 72/2020 - 46, či ze dne 16. 9. 2021, č. j. 3 As 197/2021 - 57).

[25] Soud v uvedeném rozsudku připomněl závěry nálezů Ústavního soudu ve věci Letiště Praha a ve věci ČEZ. Podle prvního z nálezů totiž o povaze instituce (o tom, zda je soukromá, či veřejná) rozhodují tato kritéria: a) způsob vzniku instituce,

pokračování

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.

[26] Následně vysvětlil, jak se s odlišnými přístupy v judikatuře Ústavního soudu k pojmu „*veřejná instituce*“ vypořádal Ústavní soud v nálezu OTE. Nejvyšší správní soud 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. Ve svém rozsudku dospěl k závěru, že stěžovatelka (České dráhy, a.s.) obě tyto podmínky splňuje (za *veřejnou instituci* podle kritérií z nálezu Letiště Praha byla označena již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 9 As 48/2011 - 129).

[27] Pro výše uvedené nelze souhlasit se stěžovatelkou v tom, že postačí stoprocentní majetková účast státu na obchodní společnosti k tomu, aby na ni dopadaly povinnosti veřejné instituce dle informačního zákona.

[28] Nelze však souhlasit ani s názorem žalovaného a městského soudu, že kritéria uvedená v nálezu Letiště Praha musí být splněna všechna bez výjimky (kumulativně). Jak uvedl Ústavní soud v nálezu Letiště Praha, je třeba při zkoumání instituce jakožto instituce veřejné vyjít z „převahy“ znaků (z nálezu Letiště Praha), jež jsou pro soukromou či veřejnou instituci typické. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku č. j. 6 As 282/2018 - 46 zdůraznil, že nejde o zkoumání „veřejnoprávní“ či „soukromoprávní“ povahy instituce, ale spíše o jejich ukotvení a roli ve veřejném či soukromém prostoru. Jedná se tedy o zkoumání jednotlivých znaků na pomyslném kontinuu mezi veřejným a soukromým, přičemž převahu těchto znaků nelze chápat ryze aritmeticky (jako prostý součet znaků svědčících o veřejném či soukromém charakteru instituce). To už jen z důvodu, že tyto jednotlivé znaky se mohou v existenci a činnosti instituce otisknout různou intenzitou.

[29] Přestože tedy městský soud vyšel ze správných rozhodnutí soudů, nesprávně interpretoval jejich závěry.

[30] Byť je osoba zúčastněná na řízení společností soukromého práva co do její formy, dospěl městský soud ve svém usnesení k tomu, že „veřejnoprávní“ povaha vzniku, osoby zřizovatele, kreace orgánů i existence (státního) dohledu jsou u této obchodní společnosti přítomny. Ač nelze vyloučit, že poslední z kritérií (soukromoprávní či veřejnoprávní účel instituce) může být pro závěr o posouzení společnosti jako veřejné instituce dle informačního zákona rozhodný, musí tomu předcházet adekvátní úvaha. Tu však městský soud neučinil součástí svého rozsudku (setrval na prosté nutnosti naplnění všech znaků z nálezu Letiště Praha).

[31] V této souvislosti nelze přehlédnout zejména to, že městský soud ani blíže nezkoumal činnost osoby zúčastněné na řízení, resp. její postavení na trhu a charakter činnosti (zda je výhradním přepravcem pro armádu, státní podniky a instituce, vlastní strategické nemovitosti, zajišťuje i jiné činnosti veřejného charakteru, apod.). Z volně dostupných informací (<https://www.cdcargo.cz/>), konkrétně výroční zprávy za rok 2020 vyplývá, že stěžovatelka má s mateřskou společností (České dráhy, a.s.), která je veřejnou institucí dle informačního zákona, a se společnostmi jí ovládanými uzavřeno 317 smluv (str. 158 zprávy). Ústavní soud ve svých nálezech v minulosti opakovaně zdůraznil, což zohlednil i městský soud, že ani zprostředkovaný vliv (zakládání státem vlastněných společností státem vlastněnými společnostmi) neubírá na veřejnoprávním charakteru zřizovatele (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17). Je proto nutné objasnit, nakolik jsou ovládaná a ovládající osoba rozdílné, co se týče jejich charakteru jako veřejné/soukromé instituce; resp. vysvětlit, onen podstatný rozdíl mezi charakterem mateřské společnosti (veřejné instituce), která řídí dceřinou společnost, a onou dceřinou společností (soukromá instituce dle městského soudu) pro účely § 2 odst. 1 informačního zákona.

[32] Až po dostatečném přezkumu charakteru ukotvení osoby zúčastněné na řízení v tuzemském právním prostoru, lze dospět k závěru o tom, zda se v projednávané věci jedná o veřejnou instituci dle informačního zákona či naopak do působnosti tohoto zákona nespadá.

[33] Svobodný přístup k informacím jde ruku v ruce se svobodou projevu a utváří tak jednu ze zásadních hodnot v demokratické společnosti. Smyslem čl. 17 Listiny, z něhož zákon o svobodném přístupu k informacím vychází, je zásadně informace poskytovat (a to i aktivně); je-li zakotveno právo na informace, tedy veřejné subjektivní právo, musí tomu odpovídat povinnost povinných subjektů výkon tohoto práva umožnit (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09). Součástí práva na informace je i možnost kontrolovat (efektivní) nakládání s veřejným majetkem či prostředky. Jiné právní nástroje (jako např. zákon o registru smluv) sice přístup k informacím také mohou zjednat, kontrola v nich uvedená však nenahrazuje kontrolu zprostředkovanou informačním zákonem (spíše ji doplňuje či usnadňuje).

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto zrušil napadené usnesení a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první s. ř. s.; viz výrok I. tohoto rozsudku), v němž bude vázán právním názorem, jenž Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud v dalším řízení v souladu s ustálenou judikaturou (nálezy Letiště Praha a na něj navazující judikatura) postavení osoby zúčastněné na řízení jako veřejné instituce dle § 2 odst. 1 informačního zákona, zejména se zaměřením na poslední z kritérií nálezu Letiště Praha (veřejný účel činnosti) a jeho intenzitu ve vztahu k určení povahy instituce. Soud neopomene při svém přezkumu i zohlednit skutečnost, že osoba ovládající je veřejnou institucí.

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 12. května 2022

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu