



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Mgr. J. Z.**, proti žalované: **THERMAL-F, a. s.**, se sídlem I. P. Pavlova 2001/11, Karlovy Vary, zastoupená Mgr. Ing. Martinem Kopeckým, advokátem se sídlem Plynářská 671, Kolín, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 1. 2022, čj. 57 A 136/2021-163,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval otázkou, zda žalovaná (obchodní společnost se stoprocentní majetkovou účastí státu) představuje veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (podstata sporných otázek se konkrétně týká především užití předchozí judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu řešící tuto problematiku na případ žalované).

[2] Žalobce žalovanou podle zákona o svobodném přístupu k informacím požádal o poskytnutí informací ze „*Smlouvy o nájmu prostor sloužících k podnikání*“ uzavřené mezi žalovanou (jako pronajímatelem) a společností Saunia, s. r. o. (jako nájemcem).

Smlouva byla zveřejněna v registru smluv, ale některé její části byly znečitelněny (znepřístupněny veřejnosti).

[3] Žalovaná žalobci na žádost odpověděla přípisem z 30. 11. 2020 tak, že není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, požadované informace jsou obchodním tajemstvím a odkázala žalobce na dopis z 19. 11. 2019, v němž ve vztahu k dané smlouvě poskytla informace o konkrétní výši nájemného a investičních nákladů na rekonstrukci. Žalobce přípis, který považoval za rozhodnutí, napadl odvoláním, které ale žalovaná nepostoupila Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“). Žalobce se proto obrátil přímo na Úřad s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti, na jehož základě Úřad žalované opatřením proti nečinnosti ze dne 23. 2. 2021, čj. UOOU-00408/21-2, uložil, aby mu postoupila úplný spisový materiál včetně žalobcova podání (odvolání). To žalovaná neučinila s tím, že není povinným subjektem, tedy Úřad není její nadřízený orgán a nemůže jí ukládat povinnosti. Úřad následně vydal rozhodnutí ze dne 10. 5. 2021, čj. UOOU-00408/21-9, ve kterém žalovanou označil za povinnou osobu dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dospěl k závěru, že její odpověď z 30. 11. 2020 byla rozhodnutím o odmítnutí žalobcovy žádosti o informace. Toto rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k novému projednání.

[4] Žalobce se následně obrátil na Krajský soud v Plzni s žalobou na ochranu proti nečinnosti. Uvedl mimo jiné, že v návaznosti na výše označené rozhodnutí Úřadu žalovaná žádné rozhodnutí nevydala. Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalované stanovil povinnost ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku o žádosti rozhodnout. Nejprve s ohledem na předchozí průběh řízení dospěl k tomu, že žádost žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti (podle § 80 odst. 3 správního řádu) představovala bezvýsledné vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti. Bylo by v dané věci ryze formalistické trvat na podání stížnosti dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Jde-li o samotnou podstatu sporu, krajský soud uzavřel, že žalovaná je veřejnou institucí, a tudíž i povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Shledal, že aktuální a skutkově blízkou judikaturu aplikovatelnou v dané věci představuje rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2021, čj. 5 As 95/2019-51, ve věci ČEPRO. V případě žalované byly naplněny podmínky plynoucí z nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, ve věci ČEZ, neboť 100% akcionářský podíl drží v jejím případě stát vykonávající akcionářská práva prostřednictvím Ministerstva financí. Jde-li o další kritéria pro určení veřejné instituce ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím plynoucí z nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, ve věci *Letiště Praha*, bylo u žalované naplněno i kritérium zřizovatele (zakladatelem byl Fond národního majetku, tedy subjekt přímo řízený Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci). I pokud jde o kritéria vzniku a zániku žalované, je její situace zcela srovnatelná s věcí ČEPRO. Její vznik i zánik byl (je) plně v rukou státu. Za naplněná soud shledal i kritéria subjektu vytvářejícího orgány žalované a státního dohledu nad její činností. Ve vztahu k závěrečnému kritériu (převažující účel) pak krajský soud uvedl, že v případě žalované nelze učinit jednoznačný závěr, že u ní převažuje veřejný účel, byť jisté prvky veřejného účelu lze dovodit z toho, že významná část lázeňské péče je financována z prostředků

pokračování

veřejného zdravotního pojištění. Postačuje však, že znaky veřejné instituce převažují, což je v případě žalované nepochybně splněno.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce a repliky

[5] Rozsudek krajského soudu napadla žalovaná (dále „stěžovatelka“) kasační stížností. Ze samotné stoprocentní majetkové účasti státu nelze dovodit naplnění všech znaků veřejné instituce s výjimkou veřejného účelu, který by vlastně již ani nebyl relevantní. Čtyři z pěti kritérií vymezených nálezem *Letiště Praha* ztrácejí v důsledku závěru krajského soudu opodstatnění. Kritérium osoby zřizovatele nelze zcela ztotožnit s kritérii vzniku a zániku instituce. V případě stěžovatelky chybí veřejnoprávní prostředky ingerence státu při jejím vzniku a zániku (zdůrazněné nálezem *Letiště Praha*) a zbývají pouze ty soukromoprávní, tedy zakladatelská listina a zrušení rozhodnutím valné hromady. Stěžovatelka nebyla zřízena zvláštním zákonem ani na základě zvláštního zákona a její založení (vznik) nebylo podmíněno žádným zvláštním schvalovacím procesem státních orgánů. Rozhodné je, zda se při vzniku a zániku uplatní převážně pravidla typická pro soukromé či veřejné právo, nikoliv zda je vykonává osoba soukromého či veřejného práva. V tom jsou závěry krajského soudu principiálně nesprávné. Obdobně (mimo podstatu rozlišovacího kritéria) krajský soud hodnotil i kritéria subjektu vytvářejícího orgány a (ne)existenci státního dohledu nad činností instituce. I zde zcela pominul, jakými prostředky k naplňování uvedených cílů dochází. K volbě orgánů dochází hlasováním valné hromady, stát při dohledu nemá žádné privilegované postavení oproti osobám soukromého práva.

[6] Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, ve věci *OTE*, nepopírá kritéria plynoucí z nálezu *Letiště Praha* a nelze z něj dovodit, že v případě stoprocentní majetkové účasti státu by měla být ostatní kritéria zkoumána jen formálně. Majetková účast státu je pouze jedním z kritérií. Na principiální odlišnost mezi státními podniky a obchodními korporacemi s majetkovou účastí státu upozorňoval již nález *Letiště Praha*. Krajský soud sice opřel své závěry o jeden z rozsudků Nejvyššího správního soudu, měl však povinnost respektovat nálezovou judikaturu Ústavního soudu. Krajský soud nesprávně opomenul i hledisko postavení stěžovatele na trhu. Stěžovatelka dále zdůraznila rozdíl mezi její věcí a rozsudkem *ČEPRO*, jde-li o veřejný účel. Stěžovatelka nepůsobí ve státně-strategické oblasti. Závěr krajského soudu o jistých prvcích veřejného účelu stěžovatelky (s ohledem na podobu financování lázeňské péče) nevychází z podkladů ve správním spise, navíc stěžovatelka v době rozhodování krajského soudu žádné příjmy z veřejného zdravotního pojištění neměla. Tyto závěry soudu byly navíc zcela nepředvídatelné. Účel stěžovatelky je jednoznačně soukromý. Kritérium veřejného (soukromého) účelu je zdůrazněno tím, že oproti ostatním (formálním) kritériím představuje materiální rozlišení mezi veřejnými a soukromými institucemi. Přístup stěžovatelky, která od počátku důsledně zastává přístup, že veřejnou institucí není, se navíc liší od přístupu společnosti *ČEPRO*, která podle zákona o svobodném přístupu k informacím postupovala.

[7] Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Závěry stěžovatelky považuje při aplikaci aktuální judikatury za neudržitelné. I v jejím případě ve smyslu rozsudku *ČEPRO* převažují znaky typické pro veřejnou instituci. Tento pojem je třeba vykládat extenzivně,

příčemž stěžovatelka závěry judikatury dezinterpretuje. Žalobce zdůraznil nutnost veřejné kontroly stěžovatelky plynoucí z toho, že stát vynaložil prostředky při jejím vzniku. Kasační stížnost neobsahuje jediný relevantní argument, který by závěry krajského soudu vyvracel. Ten se jednotlivými kritérii, jež stěžovatelka zmiňuje, v odůvodnění napadeného rozsudku zabýval. Jde-li o předmět podnikání stěžovatelky a způsob jejího financování, krajský soud jej popsal v návaznosti na výroční zprávu stěžovatelky za rok 2020, kterou sama soudu předložila. Kritérium veřejného účelu navíc soud hodnotil jen jako doplňkové.

[8] V replice k vyjádření žalobce stěžovatelka setrvala na důvodech kasační stížnosti a zdůraznila, že veřejnou institucí není jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, ale jen taková společnost, která zároveň vykazuje převažující znaky ve smyslu nálezu *Letiště Praha*. Povahu společnosti podle jednotlivých kritérií je třeba posuzovat podle podstaty těchto kritérií a nikoliv osoby, která je zrovna naplňuje. Záměrem judikatury nepochybně nebylo učinit kritéria plynoucí z nálezu *Letiště Praha* čistě formálními.

[9] Dalším podáním pak stěžovatelka doplnila svoji argumentaci poukazem na novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím provedenou zákonem č. 241/2022 Sb. S odkazem na důvodovou zprávu k tomuto zákonu upozornila na to, jak zákonodárce přistoupil k obsahu pojmu veřejná instituce. Připomněla, že judikatura možnost zohlednění nových postojů zákonodárce při výkladu dosavadní úpravy připouští. Zákonodárce ve zmíněné důvodové zprávě hovoří o tom, že aby mohl být subjekt považován za veřejnou instituci, musí být mimo další splněn znak v podobě veřejného účelu daného subjektu, a veřejnou institucí tedy nebudou ryze komerční subjekty (byť se stoprocentní majetkovou účastí státu) pohybující se na volném konkurenčním trhu. Pokud jde o naplnění veřejného účelu, stěžovatelka poukázala na vymezení veřejného podniku, jak je definován v zákoně o svobodném přístupu k informacím po uvedené novele; ani tuto definici její činnost nenaplňuje. Stěžovatelka působí v plně konkurenčním prostředí, její veřejný účel neshledal ani krajský soud v napadeném rozsudku.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že z podkladů, které v dané věci obdržel, je mu známo, že v reakci na rozsudek krajského soudu stěžovatelka vydala další rozhodnutí o žádosti žalobce. V řízení na ochranu proti nečinnosti však vychází Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46).

[13] Jak již bylo výše uvedeno, spor se v dané věci týká toho, zda je stěžovatelka povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu. Konkrétně je mezi účastníky sporné, zda stěžovatelka naplňuje kritéria veřejné instituce, jak je vymezil

pokračování

v nálezu *Letiště Praha*, resp. jak krajský soud tato kritéria v případě stěžovatelky aplikoval. Zmiňovaný nálezu mezi tato kritéria řadí „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 instituce), 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“. Ústavní soud v citovaném nálezu současně zdůraznil, že je třeba „reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické“.

[14] Krajský soud v napadeném rozsudku vyšel z toho, že shora vymezená kritéria a) - d) stěžovatelka jako veřejná instituce naplňuje a přestože nelze učinit jednoznačný závěr, zda je u stěžovatelky naplněno kritérium e), tedy její veřejný účel, znaky veřejné instituce u ní jednoznačně převažují. Věnuje-li tedy stěžovatelka dosti významnou část kasační argumentace tomu, že právě kritérium veřejného účelu odlišuje její situaci od rozsudku *ČEPRO*, resp. poukazuje na nepředvídatelnost souvisejících závěrů krajského soudu a chybějící oporu pro tyto závěry ve spise, není možno s ní souhlasit v tom, že by krajský soud toto kritérium „upozadoval“ či z něj činil kritérium „zanedbatelné“. Stěžovatelka v tomto ohledu především pomíjí východisko plynoucí mimo jiné z výše citovaného nálezu *Letiště Praha*, na něž se zcela přílehavě odvolává i krajský soud v napadeném rozsudku (např. bod 41). Podle toho je totiž rozhodující, zda znaky veřejné instituce převažují. Jinak řečeno, pro závěr, zda určitý subjekt je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, nemusí být naplněna všechna kritéria vymezená citovanou judikaturou svědčící posouzení dané instituce jako veřejné.

[15] Dospěl-li tedy krajský soud v projednávané věci k závěru, že stěžovatelka naplňuje všechna kritéria veřejné instituce kromě kritéria veřejného účelu, jehož naplnění nepovažoval za jednoznačné, nemůže mít na zákonnost napadeného rozsudku a posouzení stěžovatelky jako veřejné instituce bez dalšího vliv, zda jsou úvahy ve vztahu k tomuto zbývajícimu (byť jinak samozřejmě také významnému) kritériu dostatečné (či odpovídajícím způsobem spisově podložené). Ostatně ani závěry rozsudku *ČEPRO*, jde-li o účel dané společnosti, nebyly zcela jednoznačné (viz bod 27 daného rozsudku). Tedy ani poukaz stěžovatelky na to, že oproti naposledy zmíněné společnosti nepůsobí ve státně-strategické oblasti, není v dané věci zcela přílehavý. V tomto směru zbývá dodat, že relevantní nemůže být ani poznámka stěžovatelky, podle níž společnost *ČEPRO* při vyřizování žádosti postupovala podle zákona o svobodném přístupu k informacím, zatímco stěžovatelka od počátku popírala, že je povinným subjektem. Tato okolnost nemůže mít pro posouzení postavení určitého subjektu jakožto veřejné instituce (a na to navazující jeho případné nečinnosti) jakýkoliv význam.

[16] Okruh kasačních námitek týkajících se nedostatků posouzení kritéria veřejného zájmu ze strany krajského soudu by tedy mohl být významný pouze tehdy, pokud by

krajský soud neshledal znaky svědčící veřejné povaze stěžovatelky i u jiných kritérií, případně pokud by kasační soud shledal v posouzení těchto ostatních kritérií krajským soudem vadným (k tomu viz níže). Ani jedno ovšem v projednávané věci splněno není.

[17] Podstatu kasační argumentace stěžovatelky tvoří její přesvědčení, že krajský soud fakticky sloučil první čtyři kritéria veřejné instituce vymezená nálezem *Letiště Praha*. Nelze podle ní vyjít z toho, že samotnou stoprocentní majetkovou účastí státu by byla tato kritéria automaticky naplněna.

[18] V tomto ohledu považuje kasační soud za nutné, před vypořádáním jednotlivých dílčích argumentů stěžovatelky, připomenout stěžejní myšlenku nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, ve věci *OTE*, jehož se stěžovatelka na různých místech kasační stížnosti taktéž dovolává. Podle tohoto nálezu totiž „*smyslem ústavně zaručeného základního práva na informace je umožnit a usnadnit efektivní veřejnou kontrolu výkonu veřejné moci, což ovšem zahrnuje též kontrolu hospodaření s majetkovými hodnotami, jež jsou veřejnou mocí přímo nebo nepřímo ovládány. Tento smysl ovšem bude zcela naplňován nikoliv tím, že bude omezován okruh povinných subjektů, nýbrž naopak tím, že v pochybnostech bude voleno řešení pro jejich rozšíření*“. Nejvyšší správní soud má za to, že toto výkladové vodítko je třeba aplikovat i v případě stěžovatelky.

[19] K obecným pochybnostem stěžovatelky vyjádřeným úvodem kasační stížnosti je třeba v návaznosti na výše uvedené poznamenat, že krajský soud se v napadeném rozsudku dostatečně podrobně jednotlivými kritérii plynoucími z nálezu *Letiště Praha* zabýval a jejich naplnění v případě stěžovatelky hodnotil (byť – jak plyne z již výše uvedeného – u kritéria veřejného zájmu neučinil s ohledem na naplnění ostatních kritérií jednoznačný závěr). Není tedy pravdou, že by krajský soud činil tato kritéria neopodstatněnými, jak se stěžovatelka obává. Byť je zřejmé, že soudní judikatura inklinuje k tomu, aby se v případě obchodních společností se stoprocentní majetkovou účastí státu zpravidla o veřejné instituce ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím jednalo (viz např. citovaný nález *OTE*), nemusí to platit absolutně. Nejsou vyloučeny situace, kdy tomu tak výjimečně být nemusí (např. s ohledem na různé specifické způsoby ovládání společností; srov. např. § 75 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích). To však není případ projednávané věci, kde takové okolnosti dány nejsou a stěžovatelka ani na žádné takové okolnosti neupozorňuje. V obecné rovině především nelze akceptovat, že by mělo dojít k omezování ústavního práva na informace jen v důsledku toho, že stát nakládá s veřejnými prostředky nikoliv přímo prostřednictvím svých orgánů, ale nepřímo prostřednictvím obchodní společnosti. Jak již nicméně bylo shora uvedeno, pro nynější věc je podstatné, že krajský soud se naplněním uvedených kritérií v odpovídající míře zabýval (a nečinil tak pouze formálně), tedy hypotetické úvahy týkající se nezohlednění kritérií nálezu *Letiště Praha* zde nejsou ani namístě. Krajský soud tedy v dané věci ani nepostupoval v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 8. 4. 2020, čj. 10 As 227/2018-41, na který stěžovatelka v souvislosti s nutností aplikace opakovaně zmiňovaných kritérií odkazuje.

[20] Jde-li o způsob vzniku stěžovatelky, krajský soud její situaci shledal srovnatelnou se situací v rozsudku *ČEPRO* s tím, že i ke vzniku stěžovatelky došlo za plné ingerence státu. S tím stěžovatelka nesouhlasí. Podle ní v jejím případě chybí jakékoliv veřejnoprávní prostředky zjištěné a zdůrazněné u státního podniku Letiště Praha a zbývají pouze ty

pokračování

soukromoprávní. V tomto ohledu především nelze dát stěžovatelce za pravdu v tom, že by krajský soud zcela ztotožnil kritérium osoby zřizovatele s kritériem způsobu vzniku. Ingerenci státu v napadeném rozsudku ve shodě se závěry rozsudku ČEPRO shledal v tom, že ke vzniku stěžovatelky došlo rozhodnutím Fondu národního majetku na základě souhlasu Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci. Krajský soud tedy nevyšel z toho, že by stěžovatelka byla zřízena zvláštním zákonem ani v této souvislosti jinak nepopřel východiska nálezů *Letiště Praha* týkající se státních podniků. Krajský soud zde naopak vyšel z existující judikatury Nejvyššího správního soudu, která i s přihlédnutím k nálezům *Letiště Praha* v případě subjektů obdobných stěžovatelce dovozuje, že kritérium vzniku (zániku) pro posouzení jako veřejné instituce je naplněn tehdy, pokud k jeho vzniku došlo právě rozhodnutím Fondu národního majetku (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2018, čj. 10 As 239/2017-71, ve věci *VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST*, bod 29). Polemizuje-li v nynější věci stěžovatelka se závěry této judikatury prostřednictvím zdůrazňování dílčích částí nálezů Ústavního soudu (zejm. nálezů *Letiště Praha*), neshledal v nyní projednávané věci kasační soud důvod se od své předchozí judikatury jakkoliv odchylovat. Pokud by zákonodárce (či případně ve své judikatuře Ústavní soud) zamýšlel omezit poskytování informací pouze na státní podniky či na subjekty zřízené zvláštním zákonem, bylo jistě možno veřejnou instituci či zmíněná kritéria v tomto směru takto vymezit. Ovšem nestalo se tak. Ostatně odkazuje-li stěžovatelka ve vztahu ke kritériu vzniku instituce na nález *OTE*, i zde vychází Ústavní soud z toho, že daná společnost vznikla zakladatelskou listinou na základě rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu, přičemž existence speciálního zákona se netýká jejího vzniku, nýbrž její (další) činnosti (viz bod 20 nálezů).

[21] Stejně jako shora je i u dalších sporných kritérií (subjekt vytvářející orgány, existence státního dohledu nad činností instituce) nutno připomenout, že krajský soud v napadeném rozsudku vyšel z rozsudku ČEPRO, který i zde navazoval na rozsudek *VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST*. Stěžovatel i v tomto ohledu opětovně polemizuje s východisky této judikatury (mimo jiné opět s odkazy na nálezy ČEZ a *OTE*), od níž však ani zde neshledává kasační soud důvod se odchylovat. Přestože lze nepochybně souhlasit se stěžovatelem v tom, že význam nálezové judikatury Ústavního soudu je oproti usnesením kvalitativně odlišný, nelze podle Nejvyššího správního soudu odhlédnout ani od toho, že ústavní stížnost proti rozsudku *VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST* odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 4158/18, v jehož odůvodnění přihlížel i k závěrům nálezů *Letiště Praha*, ČEZ i *OTE*. Ve shodě s krajským soudem lze pak dodat, že neovlivňování „kontrolními ani finančními ingerencemi státu“ (rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2010, čj. 9 Afs 74/2010-254) vyslovil Nejvyšší správní soud v případě stěžovatelky pro účely § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Jinak řečeno, toto posouzení se týkalo toho, zda stěžovatelka byla zadavatelem veřejné zakázky, tedy zda byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a která je zároveň financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu. Ačkoliv se daná definice na první pohled přibližuje kritérium veřejné instituce, je odlišná. Podstatná je u veřejných zakázek totiž mimo jiné otázka, zda uspokojování potřeb veřejného zájmu má či nemá průmyslovou nebo obchodní povahu. Zároveň tato definice musí být naplněna zcela,

zatímco u veřejné instituce se vždy zkoumá, zda určité znaky převáží. Otázka, zda je stěžovatelka povinným subjektem, na nějž se mohou žadatelé obracet v rámci svého práva na informace garantovaného čl. 17 Listiny je kvalitativně zcela odlišnou, týkající se zcela jiného rámce veřejnoprávní regulace.

[22] Nezákonnost napadeného rozsudku pak nelze spatřovat ani v tom, pokud se krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku k argumentaci stěžovatelky týkající se jejího postavení na trhu uplatněné v řízení před krajským soudem vyjádřil pouze *obiter dictum*. Stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nevysvětluje, jak se uvedené mohlo projevit v posouzení věci, resp. v jakém smyslu hledisko jejího postavení na trhu mohlo ovlivnit hodnocení některých z posuzovaných kritérií.

[23] Jde-li o argumentaci stěžovatelky plynoucí z doplnění kasační stížnosti, zde je třeba vyjma připomenutí vázanosti správních soudů právním stavem v době rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) zdůraznit, že ani důvodová zpráva k novele zákona (která se navíc vůbec nedotkla v nynější věci vykládaného § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím) nemůže zdůrazněním pouze jedno z kritérií (veřejný zájem) stanovených nálezem *Letiště Praha* popřít výše opakovaně popisovaná východiska (včetně těch plynoucích ze samotným stěžovatelem zdůrazňovaného nálezu). Ta spočívají v tom, že kritérii odlišujících veřejné a soukromé instituce je vícero, přičemž pro závěr o veřejné povaze určitého subjektu je třeba hodnotit, které znaky převažují. Uvedené platí tím spíše, že smyslem důvodové zprávy v daném případě dle jejího kontextu zjevně mělo být shrnutí závěrů citované judikatury nikoliv vymezení se vůči ní. Jak totiž z této důvodové zprávy plyne, předmětem dané novelizace byla transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru. Důvodová zpráva k tomu ve své obecné části výslovně uvádí, že „**východiskem pro transpozici směrnice je principiální zachování dosavadní úrovně práva na informace co do okruhu povinných subjektů i rozsahu informací, k nimž se vztahuje jejich informační povinnost (tak, jak vyplývá z § 2 odst. 1 SvInf a jak ji interpretuje judikatura soudů, včetně soudu Ústavního). K rozšíření informační povinnosti předkladatel přistoupil pouze tam, kde to Směrnice výslovně vyžaduje (rozšíření informační povinnosti o veřejné podniky), přičemž toto rozšíření bylo provedeno v minimalistické podobě požadované Směrnicí.** Je pravdou, že důvodová zpráva v této souvislosti na několika místech jako veřejné instituce zmiňuje „*obchodní společnosti, které jsou 100 % státní či územní samosprávy a předmětem jejich činnosti je veřejný účel (...) a které jsou proto nyní povinnými subjekty jako veřejné instituce s plnou informační povinností, jimi zůstanou v této podobě i nadále*“. Takové veřejné instituce (se zdůrazněním veřejného účelu jejich činnosti) však důvodová zpráva zmiňuje spíše jako jeden z možných povinných subjektů, nikoliv jako jednoznačné stanovení toho, na které subjekty zákonodárce zamýšlí (zamýšlel) § 2 odst. 1 tohoto zákona výlučně vztáhnout (ostatně je třeba opětovně zdůraznit, že samotný § 2 odst. 1 novelizován nebyl). Jak je naopak (nejen) z citovaného textu zřejmé, zákonodárce se v důvodové zprávě k existující judikatuře vymezující okruh povinných subjektů podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím hlásí a s judikaturou vymezenými kritérii (znaky) veřejných institucí a jejich hodnocením nijak nepolemizuje. Závěrem lze pak toliko poznamenat, že skutečnost, že stěžovatelka nevykonává ani jednu z činností, kterou zákon o svobodném přístupu k informacím po novele předpokládá u veřejných podniků jakožto povinných subjektů podle tohoto zákona, není pro nyní projednávanou věc jakkoliv relevantní.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že žádná z uplatněných kasačních námitek není důvodná, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalobci, který měl ve věci úspěch, náklady řízení dle soudního spisu nevznikly, přiznání náhrady nákladů ani ve svých podáních nepožadoval.

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

V Brně 23. března 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu