



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: J. H., zast. Mgr. Michalem Chuchútem, LL.M., advokátem se sídlem náměstí Junkových 2772/1, Praha 5, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem pplk. Sochora 727/27, Praha 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Teplárna České Budějovice, a.s.**, se sídlem Novohradská 398/32, České Budějovice, zast. JUDr. et Mgr. Tomášem Sequensem, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti rozhodnutí osoby zúčastněné na řízení ze dne 17. 9. 2019, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 2. 2023, č. j. 50 A 75/2019-107,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osobě zúčastněné na řízení **se vrací** soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši **1 000 Kč**, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce JUDr. et Mgr. Tomáše Sequense, advokáta se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je otázka, zda Teplárna České Budějovice, a.s. (dále jen „Teplárna“), jejímž stoprocentním akcionářem je Statutární město České Budějovice, je veřejnou institucí, a tedy povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“).

[2] Dne 4. 9. 2019 požádal žalobce Teplárnu podle informačního zákona o poskytnutí dvou darovacích smluv. Teplárna na žádost žalobce odpověděla dne 11. 9. 2019 e-mailem, ve kterém sdělila, že podle § 9 odst. 1 informačního zákona nemůže žádosti vyhovět, neboť požadované informace jsou obchodním tajemstvím.

[3] Na žalobcovo odvolání reagovala Teplárna e-mailem ze dne 17. 9. 2019 tak, že předchozí vyřízení žádosti potvrdila. Současně s odkazem na nálezu Ústavního soudu (dále také „ÚS“) ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679) (dále jen „nálezu ČEZ“), uvedla, že ani není povinnou osobou podle § 2 informačního zákona, a proto nemůže podnět žalobce vyřídit.

[4] Žalobce podal žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který nejprve rozsudkem ze dne 28. 5. 2020, č. j. 50 A 75/2019-40, obě rozhodnutí Teplárny zrušil a podle § 16 odst. 5 informačního zákona Teplárně nařídil požadované informace poskytnout. Tento rozsudek byl ke kasační stížnosti Teplárny zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) ze dne 3. 2. 2022, č. j. 9 As 163/2020-53, neboť v důsledku novely § 20 odst. 5 informačního zákona měl jako žalovaný vystupovat Úřad pro ochranu osobních údajů.

[5] Rozsudkem ze dne 27. 4. 2022, č. j. 50 A 75/2019-77, následně krajský soud znovu rozhodl tak, že zrušil rozhodnutí *žalované* ze dne 17. 9. 2019 a ze dne 11. 9. 2019 a uložil *žalovanému* povinnost poskytnout žalobci požadované darovací smlouvy. I tento rozsudek Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti Teplárny zrušil, a to rozsudkem ze dne 30. 11. 2022, č. j. 9 As 94/2022-70, neboť jej shledal nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost i nedostatek důvodů. Zavázal krajský soud především znovu posoudit, zda je Teplárna veřejnou institucí, tedy povinnou osobou dle informačního zákona.

[6] Krajský soud tak rozhodl v pořadí třetím, nyní napadeným, rozsudkem, kterým zrušil rozhodnutí Teplárny ze dne 17. 9. 2019 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vycházejíc z judikatury Ústavního i Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že Teplárna splňuje všechny znaky veřejné instituce, a není proto pochyb, že je povinným subjektem podle informačního zákona. Její rozhodnutí pak shledal nepřezkoumatelným, neboť pouze konstatovala existenci obchodního tajemství, aniž by posoudila jeho jednotlivé pojmové znaky.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[7] Teplárna napadla výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“), neboť je přesvědčena o jeho nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, zda je veřejnou institucí, a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Krajský soud také nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Navrhla proto napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Teplárna předně zrekapitulovala dosavadní průběh řízení a vymezila přípustnost kasační stížnosti jak z důvodu, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem, tak pro přesah rámce předcházejícího kasačního rozsudku. Krajský soud totiž posouzení, zda je Teplárna veřejnou institucí, provedl pouze formálně a žádným způsobem nezhodnotil,

pokračování

zda jsou požadované informace obchodním tajemstvím. Nemohl nad rámec důvodů druhého rozsudku vyhledávat další důvody pro zrušení rozhodnutí Teplárny, a to jeho nepřezkoumatelnost.

[9] Napadený rozsudek považuje Teplárna za nepřezkoumatelný po nedostatek důvodů, neboť krajský soud se v části posouzení veřejné instituce vůbec nezabýval jejími argumenty a jen aktivně vyhledával důvody, pro které ji lze považovat za veřejnou instituci. Zcela pak absentuje úvaha, zda jsou požadované smlouvy obchodním tajemstvím. Teplárna k tomu poukázala na zákonnou úpravu náležitostí rozsudku, judikaturu Ústavního i Nejvyššího správního soudu i komentářovou literaturu.

[10] Teplárna má za to, že nenaplnuje žádné z kritérií veřejné instituce, jak jsou stanovena v nálezu ČEZ, a jednotlivá kritéria (způsob vzniku, hledisko osoby zřizovatele, subjekt vytvářející orgány, existence státního dohledu a účel založení) ve vztahu k sobě samé blíže posuzuje. Stejně jako ČEZ, a. s., byla založena Fondem národního majetku, ovšem soukromoprávním úkonem a k jejímu zřízení tak nedošlo na základě speciálního zákona. Nemá a nikdy neměla žádného zřizovatele, jejím majoritním akcionářem bylo Statutární město České Budějovice, od r. 2017 jediným akcionářem na základě soukromoprávního nuceného přechodu akcií. Obsazení volených orgánů je jako jediný akcionář schopno ovlivnit Statutární město České Budějovice výlučně soukromoprávním jednáním. Teplárna není předmětem jakéhokoli speciálního státního dohledu, nehopodaří se státními či veřejnými prostředky. Podstata její existence a fungování spočívá v podnikání, jehož účelem je dosahování zisku, a stejně jako ČEZ, a. s., se nepodílí na výkonu veřejné moci a nemá postavení monopolního soutěžitele. Účel přitom nelze spatřovat v zajištění potřeb státu, že je energetická činnost vykonávána ve veřejném zájmu, k čemuž Teplárna odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641), známý jako „Jezy na Labi“.

[11] Teplárna v této souvislosti poukázala na novelu informačního zákona účinnou od 1. 9. 2022, která dle ní představuje zásadní a komplexní interpretační vodítko při posuzování, zda je veřejnou institucí. Je tak zřejmé, že veřejnou institucí není.

[12] S ohledem na uvedené dle Teplárny neexistuje v projednávané věci ani aktivní žalobní legitimace žalobce a trvají důvody pro zastavení řízení.

[13] Závěrem navrhla přiznat kasační stížnosti odkladný účinek, neboť případným vydáním smluv by jí vznikla nenapravitelná újma a jejím dřívějším kasačním stížnostem Nejvyšší správní soud přiznal odkladný účinek.

[14] Žalovaný navrhl návrh Teplárny na přiznání odkladného účinku zamítnout, neboť krajský soud jí neuložil povinnost informace poskytnout, a napadený rozsudek tak Teplárnou dovolávanou újmu vyvolat nemůže. Odkladný účinek by naopak negativně zasáhl do práv žalobce.

[15] K samotné kasační stížnosti se žalovaný vyjádřil tak, že je vázán právním názorem vysloveným krajským soudem a napadený rozsudek je povinen respektovat. K jednotlivým bodům kasační stížnosti se nemůže kvalifikovaně vyjádřit, neboť dosud nemá spisový materiál Teplárny a nemá tak vhled do její komplexní argumentace. Krajský soud však dle

žalovaného respektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, když zhodnotil jednotlivá kritéria podle nálezu Letiště i nálezu ČEZ svědčící o veřejné povaze Teplárny. Žalovaný se ovšem ztotožnil s Teplárnou, že ohledně zhodnocení obchodního tajemství krajský soud závazný právní názor kasačního soudu nedodržel.

[16] Žalobce ke kasační stížnosti žádné vyjádření nezaslal.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že projednávaný případ rozhodl mimo standardní pořadí projednávání věcí, jelikož shledal závažné důvody pro takový postup (§ 56 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož předpisu). Těmi je celková doba správního a soudního řízení a skutečnost, že věc je u kasačního soudu již potřetí.

[18] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a Teplárna je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.).

[19] Vzhledem k tomu, že se jedná o opakovanou kasační stížnost, zabýval se Nejvyšší správní soud její přípustností s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je opakovaná kasační stížnost přípustná, pouze pokud je podána z důvodu tvrzeného nedodržení závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu. Dle judikatury je opakovaná kasační stížnost přípustná také tehdy, jestliže směřuje k právním otázkám, které v řízení o první kasační stížnosti nebyly a nemohly být řešeny (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS). V projednávané věci Teplárna namítá nedodržení závazného právního názoru a současně v řízeních o první a druhé kasační stížnosti Teplárny se Nejvyšší správní soud věci samou vůbec nezabýval (viz rozsudky NSS č. j. 9 As 163/2020-53, odst. [18], a č. j. 9 As 94/2022-70, odst. [45]). Nejvyšší správní soud proto souhlasí s Teplárnou, že i v tomto ohledu je její kasační stížnost přípustná.

[20] Nejvyšší správní soud přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

III.a Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů

[22] Teplárna spatřuje napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť se ohledně jejího posouzení jako veřejné instituce nevypořádal s jejími argumenty a též neodůvodnil, zda jsou požadované informace obchodním tajemstvím.

[23] Námitky nejsou důvodné.

[24] Jak Nejvyšší správní soud uvedl v předcházejícím rozsudku č. j. 9 As 94/2022-70, konkrétním obsahem pojmu nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se ve své

pokračování

judikatuře již rozsáhle zabýval (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Dle rozsudku č. j. 2 Ads 58/2003-75 nedostatkem důvodů „nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“ Konstatování nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů by přitom mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností uplatněných v žalobě (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]). Současně povinnost řádného odůvodnění nelze chápat zcela absolutně a interpretovat ji jako požadavek na detailní odpověď na každé účastníkově tvrzení, nýbrž platí, že odůvodnění musí reagovat na argumentaci jako celek (srov. např. rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2022, č. j. 9 Afs 274/2020-61, odst. [26] a tam citovanou judikaturu).

[25] Předcházejícím rozsudkem č. j. 9 As 94/2022-70 Nejvyšší správní soud zrušil druhý rozsudek krajského soudu právě pro nepřezkoumatelnost. V nyní projednávané věci však krajský soud vytknutá pochybení napravil a napadený rozsudek odpovídá požadavkům výše citované judikatury. Nepřezkoumatelností tedy netrpí. Z napadeného rozsudku je zřejmé, z jakých skutečností krajský soud vycházel, jak je hodnotil a jakými úvahami se přitom řídil.

[26] Ohledně otázky, zda je Teplárna veřejnou institucí, a tedy povinným subjektem podle § 2 informačního zákona, krajský soud již vyšel z relevantní judikatury a ve vztahu k Teplárně posoudil jednotlivá kritéria veřejné instituce stanovená nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129) (dále jen „nález Letiště“) a korigovaná ve vztahu k obchodním společnostem nálezem ČEZ. Jeho závěr, že Teplárna je veřejnou institucí, je tedy přezkoumatelně odůvodněn (viz body 12. až 20. napadeného rozsudku).

[27] Totéž platí i pro závěr krajského soudu ohledně požadovaných smluv jako obchodního tajemství. Krajský soud shledal, že vyhodnocení Teplárny není přezkoumatelné, neboť se nezabývá jednotlivými pojmovými znaky obchodního tajemství podle § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Odkázal přitom na zákonnou úpravu a judikaturu Městského soudu v Praze i Nejvyššího správního soudu (viz body 22. až 24. napadeného rozsudku). Takovému odůvodnění též není co vytknout.

[28] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nesouhlasí s kasační námitkou, že krajský soud ohledně odůvodnění obchodního tajemství nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v předcházejícím rozsudku. Neobstojí ani tvrzení Teplárny, že krajský soud vyhledal nový důvod pro zrušení jejího rozhodnutí. Krajský soud shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí Teplárny i ve svém druhém rozsudku, načež zvolil postup podle § 16 odst. 5 informačního zákona a přikázal požadované informace

poskytnout. Kasační soud jej však ve svém zrušujícím rozsudku zavázal, že - aby mohl takto postupovat - musí přezkoumatelným způsobem odůvodnit, že požadované informace nepředstavují obchodní tajemství, příp. není zjevně dán jiný důvod odmítnutí žádosti o informace (viz odst. [44] rozsudku č. j. 9 As 94/2022-70). V nyní projednávané věci však krajský soud od postupu podle § 16 odst. 5 informačního zákona upustil a oproti druhému rozsudku tedy nebyl důvod posuzovat, zda požadované informace představují obchodní tajemství. Takový postup krajského soudu přitom není v rozporu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předcházejícím rozsudku.

III.b Posouzení Teplárny jako veřejné instituce

[29] Teplárna trvá na tom, že není veřejnou institucí, a tedy povinným subjektem podle § 2 odst. 1 informačního zákona, neboť nesplňuje kritéria stanovená nálezy Ústavního soudu. Veřejnou institucí není ani s ohledem na novelu informačního zákona a jí stanovená vodítka.

[30] Námitky nejsou důvodné.

[31] Jak Nejvyšší správní soud uvedl v předcházejícím rozsudku č. j. 9 As 94/2020-70, odst. [35], dosavadní judikaturu k výkladu pojmu veřejné instituce podle § 2 odst. 1 informačního zákona již dříve shrnul např. v rozsudcích ze dne 11. 10. 2019, č. j. 3 As 254/2017-43, odst. [15] až [23], nebo ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 As 145/2018-61, odst. [24] až [32] (obdobně srov. též rozsudky NSS ze dne 3. 8. 2017, č. j. 6 As 43/2017-46, č. 3623/2017 Sb. NSS, odst. [12] až [17], ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 As 282/2018-46, č. 3879/2019 Sb. NSS, odst. [24], nebo ze dne 22. 10. 2021, č. j. 5 As 95/2019-51, odst. [21]).

[32] Aby bylo možné subjekt označit za veřejnou instituci, a tedy povinný subjekt podle § 2 odst. 1 informačního zákona, musí být splněna kritéria stanovená Ústavním soudem jak v nálezu Letiště, tak v nálezu ČEZ. Primárně je třeba zkoumat, zda má stát nebo veřejnoprávní korporace v obchodní společnosti stoprocentní majetkovou účast. Pokud ne, obchodní společnost veřejnou institucí *a priori* být nemůže (viz bod 71. nálezu ČEZ). Pokud ano, povaha veřejné instituce není vyloučena [srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 (N 49/93 SbNU 167) (dále jen „nálezy OTE“), bod 16.]. Je pak třeba aplikovat kritéria nálezu Letiště a zkoumat převahu znaků typických pro veřejnou instituci, na jejímž základě lze i obchodní společnosti přiznat postavení veřejné instituce. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že důležitá je převaha znaků, tj. znaky nemusí být splněny kumulativně (srov. též rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 2 As 157/2018-46, odst. [15] *in fine*, nebo nedávný ze dne 23. 3. 2023, č. j. 8 As 40/2022-76, odst. [14]). Nakonec musí v souladu s nálezem ČEZ platit, že veškeré právní následky spojené s postavením obchodní společnosti jako veřejné instituce by šly výlučně „*k tíži*“ veřejné moci (viz bod 70. nálezu ČEZ).

[33] Jak uvedl i krajský soud v bodě 14. napadeného rozsudku, Ústavní i Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi po nálezu ČEZ již označily za veřejné instituce obchodní společnosti jako Pražská plynárenská Servis distribuce, a. s. [nálezy ÚS ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17 (N 59/88 SbNU 833) (dále jen „nálezy Pražská plynárenská“)], VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a. s. (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2018, č. j. 10 As 239/2017-71) nebo Havířovská teplárenská společnost, a. s. (rozsudek

pokračování

NSS ze dne 25. 3. 2022, č. j. 5 As 328/2021-25). V rozsudku č. j. 10 As 239/2017-71, odst. [33], Nejvyšší správní soud s odkazem na nálezu ČEZ zdůraznil, že „*v případě úplné (100%) účasti státu (a to i státu v širším slova smyslu) na majetku obchodní korporace jsou splněna rozhodující kritéria pro závěr, že taková obchodní korporace je veřejnou institucí ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím*“.

[34] V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud předně uvádí, že ve vztahu k Teplárně již v minulosti vícekrát posuzoval, zda je veřejnou institucí pro účely informačního zákona, přičemž pokaždé dospěl ke kladnému závěru (viz rozsudky NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 As 60/2012-62, ze dne 20. 6. 2013, č. j. 9 As 137/2012-52, ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 As 78/2013-26, a ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 As 79/2013-24, č. j. 9 As 82/2013-22 a č. j. 9 As 74/2013-20). Vycházel přitom z kritérií pro určení povahy veřejné instituce stanovených v nálezu Letiště, ovšem všechny uvedené rozsudky byly vydány před nálezem ČEZ, kterého se Teplárna opakovaně dovolává. Ve světle této nové a na ni navazující judikatury je tedy potřeba povahu Teplárny posoudit znovu, jak učinil i krajský soud.

[35] Stěžejní podmínka nálezu ČEZ (potvrzená i nálezem OTE nebo rozsudkem č. j. 10 As 239/2017-71), tj. stoprocentní majetková účast státu nebo veřejnoprávní korporace, je v případě Teplárny splněna. Dle výpisu z obchodního rejstříku je totiž od 28. 12. 2017 jejím jediným společníkem (akcionářem) Statutární město České Budějovice, tedy obec jako veřejnoprávní korporace. Tuto skutečnost ostatně Teplárna ani nezpochybňuje, naopak ji sama opakovaně uvádí. Její povaha jako veřejné instituce tak není *a priori* vyloučena a lze přistoupit k posuzování kritérií nálezu Letiště, tj. zkoumání převahy znaků veřejné nebo soukromé instituce, jakož i k posouzení právních následků „*k tíži*“ veřejné moci.

[36] Jak shrnul krajský soud v bodě 12. napadeného rozsudku, jednotlivá kritéria stanovená Ústavním soudem v nálezu Letiště pro odlišení veřejné a soukromé instituce jsou:

- a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
- 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),
- e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

[37] Ad a) způsob vzniku (zániku) instituce: Jak uvádí i sama Teplárna, byla založena Fondem národního majetku České republiky. Tato instituce byla zřízena státem, přímo řízena tehdejším Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci a za veřejnou instituci, a tedy povinný subjekt podle informačního zákona, byla označena nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 (N 30/29 SbNU 257). Již v rozsudcích č. j. 9 As 60/2012-62 a č. j. 9 As 137/2012-52 proto Nejvyšší správní soud dovodil, že Teplárna vznikla v důsledku rozhodnutí státu. Pohledem nálezu Letiště lze mluvit o velké míře ingerence státu při vzniku Teplárny, jakkoliv byla založena zakladatelským právním jednáním podle soukromého práva a vznikla zápisem do obchodního rejstříku (viz nálezy Letiště a nálezy ČEZ, bod 59., obdobně rozsudek č. j. 5 As 328/2021-25, odst. [24]). Způsobem svého vzniku tak Teplárna odpovídá veřejné instituci, jakkoliv je soukromoprávní obchodní společností. Není přitom na překážku, že nebyla zřízena speciálním zákonem, jak namítá. Odkazuje-li k tomu poznámkou pod čarou na bod 70. nálezu ČEZ, Nejvyšší správní soud uvádí, že ten hovoří o obchodní společnosti zřízené speciálním zákonem jen jako o příkladu subjektu, na který by bylo možné nahlížet jako na veřejnoprávní (obdobně srov. nálezy Pražská plynárenská).

[38] Co se týče případného zániku Teplárny, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že i zde by byl v současné době přítomen stát prostřednictvím veřejnoprávní korporace (viz bod 15. *in fine* napadeného rozsudku). Vzhledem k tomu, že jediným akcionářem Teplárny je Statutární město České Budějovice, má tato veřejnoprávní korporace rozhodující vliv na její případné zrušení a zánik. Teplárna by tedy zanikla z vůle veřejnoprávní korporace, a i ohledně svého případného zániku tak odpovídá veřejné instituci.

[39] Ad b) hledisko osoby zřizovatele: Z výše uvedeného o vzniku Teplárny vyplývá, že jejím zřizovatelem (zakladatelem) byl *de facto* stát prostřednictvím Fondu národního majetku České republiky, jak uvedl i krajský soud v bodě 15. napadeného rozsudku (obdobně srov. rozsudek č. j. 10 As 239/2017-71, odst. [29] *in fine*). Z tohoto hlediska tak Teplárna též odpovídá veřejné instituci.

[40] Ad c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce: Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že stoprocentní majetkový podíl Statutárního města České Budějovice mu umožňuje přímé ovládání Teplárny (viz bod 16. napadeného rozsudku, obdobně již rozsudky č. j. 9 As 60/2012-62 a č. j. 9 As 137/2012-52). Tato veřejnoprávní korporace má přímý vliv na vytváření orgánů Teplárny, jakkoliv tak činí soukromoprávním jednáním, tj. rozhodnutím jediného akcionáře. V tomto ohledu tak Teplárna opět odpovídá veřejné instituci.

[41] Ad d) existence či neexistence státního dohledu nad činností: Krajský soud v bodě 18. napadeného rozsudku správně připomněl, že Nejvyšší správní soud již dříve vyložil pojem státního dohledu tak, že „*se nemusí jednat nutně o vrchnostenskou kontrolu typickou pro oblast veřejného práva, nýbrž i o dohled, který může stát (či územně samosprávný celek) vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu subjektu i na základě předpisů soukromého práva*“ (rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006-67, č. 1688/2008 Sb. NSS, obdobně novější ze dne 26. 10. 2017, č. j. 5 As 236/2016-104, odst. [48]). Lze tedy přisvědčit krajskému soudu, že veřejný dohled nad Teplárnou fakticky vykonává Statutární město České Budějovice jako její jediný akcionář. Není přitom rozhodné, že Teplárna

pokračování

nehospodaří s veřejnými prostředky, jak namítá (přiměřeně srov. rozsudek č. j. 10 As 239/2017-71, odst. [26] k vypuštění spojení „*hospodařící s veřejnými prostředky*“ u veřejné instituce z informačního zákona). I z toho hlediska tak Teplárna odpovídá veřejné instituci.

[42] Ad e) veřejný nebo soukromý účel instituce: Nejvyšší správní soud v rozsudcích č. j. 9 As 60/2012-62 a č. j. 9 As 137/2012-52 dovodil, že Teplárna plní veřejný účel, neboť hlavním předmětem jejího podnikání jsou činnosti související s výrobou tepla a elektřiny a jejich prodejem, přičemž je nepochybně dán veřejný zájem na tom, aby občané obce měli dostatečné dodávky tepla a elektrické energie. K závěru o veřejném účelu Teplárny dospěl i nyní krajský soud v bodě 19. napadeného rozsudku, kdy odkázal na znění § 2 odst. 2 písm. c) bodu 3. zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto ustanovení se dodávka energie tepla k dalšímu využití *uskutečňuje ve veřejném zájmu*.

[43] S uvedeným se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, jakkoliv Ústavní soud v nálezu ČEZ konstatoval, že veřejný účel by bylo možné přiznat celé řadě soukromoprávních subjektů (srov. nález ČEZ, bod 75.). Nejvyšší správní soud však opakovaně u společností obdobných Teplárně dospěl k závěru, že veřejný účel plní (srov. rozsudky č. j. 5 As 236/2016-104, odst. [49], a č. j. 5 As 328/2021, odst. [27]). Je třeba přihlédnout i k tomu, že jediným společníkem Teplárny je obec, na jejímž území Teplárna teplo a elektřinu dodává. Nejvyšší správní soud přitom nerozporuje, že podstata existence Teplárny spočívá především v podnikání, jehož účelem je dosahování zisku. To ovšem bez dalšího neznamena, že neplní veřejný účel (srov. rozsudek č. j. 5 As 328/2021 s odkazem na rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011-121, č. 2494/2012 Sb. NSS, ve věci Dopravního podniku hl. m. Prahy). Přílehlavý není ani odkaz Teplárny na nález Jezy na Labi, neboť ten se týkal vyvlastnění a zákonem deklarovaného veřejného zájmu pro tyto účely v konkrétně určené věci. Taková situace však v projednávané věci nenastala. Závěr o veřejném účelu Teplárny se navíc neopírá jen o deklarovaný veřejný zájem na dodávkách energie tepla v zákoně.

[44] Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s krajským soudem shrnuje, že Teplárna dle všech kritérií stanovených Ústavním soudem v nálezu Letiště odpovídá veřejné instituci.

[45] Nejvyšší správní soud nakonec shledává za splněné i hledisko, že veškeré právní následky spojené s postavením obchodní společnosti jako veřejné instituce by šly výlučně „*k tíži*“ veřejné moci. Vzhledem k tomu, že jediným společníkem Teplárny je Statutární město České Budějovice, které tak má výlučný vliv, veškeré právní následky spojené s postavením Teplárny jako veřejné instituce a povinného subjektu dle informačního zákona jdou k tíži této veřejnoprávní korporace. Není jiný subjekt, na který by právní následky spojené s postavením Teplárny coby veřejné instituce dopadaly (srov. nález Pražská plynárenská, kde Ústavní soud konstatoval, že všechny právní následky šly výlučně k tíži veřejnoprávní korporace, hlavního města Prahy, ač byla společnost touto obcí ovládána jen nepřímo).

[46] Nejvyšší správní soud přitom nerozumí dílčí námitce Teplárny, že za veřejnou instituci ji není možné považovat s ohledem na novelu informačního zákona účinnou od

1. 9. 2022. Teplárna blíže nekonkretizovala, jaké zásadní a komplexní interpretační vodítko pro posuzování veřejné instituce novela přinesla, přičemž Nejvyšší správní soud žádná taková vodítka v novele nespaturuje. Novela především rozšířila okruh povinných subjektů o tzv. veřejný podnik (§ 2a informačního zákona), pojem veřejné instituce však zůstal a je nadále tzv. neurčitým pojmem, který blíže vyložila judikatura zejména Ústavního soudu uvedená výše.

[47] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že i po vydání nálezu ČEZ je třeba Teplárnu považovat za veřejnou instituci. Je tedy povinným subjektem dle § 2 odst. 1 informačního zákona a je povinna podle tohoto zákona postupovat. V této souvislosti je též dána aktivní legitimace žalobce, jakož i pasivní žalovaného, a není dán důvod pro zastavení řízení, jak se Teplárna domnívá.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[49] Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalobci žádné náklady nevznikly. Teplárně jakožto osobě zúčastněné na řízení nevznikly náklady v souvislosti s plněním povinností uložených soudem, neboť jí žádnou neukládal.

[50] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud bez zbytečného odkladu rozhodl ve věci samé, nerozhodoval již samostatně o návrhu Teplárny na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Z tohoto důvodu výrokem IV. rozhodl o vrácení soudního poplatku ve výši 1 000 Kč zaplaceného Teplárnou za daný návrh. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce JUDr. et Mgr. Tomáše Sequense do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů).

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

V Brně dne 19. dubna 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu