



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **ČD – Informační Systémy, a.s., IČO: 24829871**
sídlem Perneroва 2819/2a, Praha 3
zastoupena advokátem Mgr. Štěpánem Schenkem
sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1

proti

žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**
sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7

za účasti této osoby zúčastněné na řízení:

Hlídač státu, z.ú., IČO: 05965527
sídlem Velenovského 648, Mnichovice
zastoupena advokátem Mgr. Radkem Pokorným
sídlem Klimentská 1216/46, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2021, č. j. UOOU-04103/20-11

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zrušil v přezkumném řízení zahájeném z podnětu organizace Hlídač státu, z.ú. (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“ či „žadatel“) rozhodnutí představenstva žalobkyně [poznámka soudu: přestože žalobkyně rozhodovala formou sdělení, soud v nyní posuzované věci označuje tato sdělení za rozhodnutí] ze dne 1. 9. 2020, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí žalobkyně o odmítnutí žádosti osoby zúčastněné na řízení o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), a to z důvodu jeho nicotnosti ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).

II. Napadené rozhodnutí a dosavadní průběh řízení

2. Osoba zúčastněná na řízení požádala dne 17. 7. 2020 žalobkyni na základě informačního zákona o poskytnutí následujících informací:
 - (i) *Plný text posudku či posudků, které má žalobkyně k dispozici v souvislosti s plánovanou koupí společnosti CHAPS spol. s r.o. (dále jen „CHAPS“) a dalších společností ze skupiny CHAPS (ČSAD SVT, Praha, INPROP a SVT Slovakia).*
 - (ii) *Písemnost či email, kterým bylo zahájeno jednání o koupi společnosti CHAPS a ostatních.*
 - (iii) *Veškeré podklady zaslané dozorcí radě a představenstvu společnosti České dráhy, a.s., v souvislosti s plánovanou koupí společnosti z bodu (i).*
 - (iv) *Odhadní a doporučenou částku nákupu společnosti z (i), která byla doporučena ke schválení představenstvu a dozorcí radě žalobkyně a České dráhy, a.s.*
 - (v) *Konečná cena akvizice společnosti CHAPS a příp. souvisejících dalších společností, struktura ceny v široce chápaném významu (časová výplata, měna, převod aktiv a majetku).*
 - (vi) *a) počet zaměstnanců společnosti CHAPS a dalších spolupracovníků či fyzických osob na fakturu nebo dohodu, a to ke dni akvizice společnosti, k 30. 6. 2018, 31. 12. 2018, 30. 6. 2019, 31. 12. 2019 a 30. 6. 2020*
b) počet dalších spolupracovníků/fyzických osob na fakturu či dohodu ke stejným datům.
3. Na žádost osoby zúčastněné na řízení žalobkyně reagovala podáním ze dne 27. 7. 2020, kterým žádosti odmítla vyhovět. Své kroky odůvodnila tím, že není povinným subjektem podle § 2 odst. 1 informačního zákona. Nadto považuje požadované informace za součást svého obchodního tajemství, informace by tedy nemusela poskytnout ani za předpokladu, že by povinným subjektem byla (§ 9 odst. 1 informačního zákona).
4. Osoba zúčastněná na řízení se proti takovému vyřízení žádosti dne 19. 8. 2020 odvolala. Představenstvo žalobkyně přípisem ze dne 1. 9. 2020 postup žalobkyně aprobovalo. Usnesením ze dne 14. 10. 2020, č. j. UOOU-04103/20-2 žalovaný k podnětu žadatele rozhodl podle § 95 odst. 1 správního řádu o zahájení přezkumného řízení a zrušil

rozhodnutí představenstva žalobkyně ze dne 1. 9. 2020, neboť dospěl k závěru, že je v rozporu s právními předpisy. Následně žalovaný prohlásil rozhodnutí žalobkyně v přezkumném řízení za nicotné, neboť představenstvo žalobkyně nemělo s ohledem na § 20 odst. 5 informačního zákona pravomoc o věci rozhodovat. V napadeném rozhodnutí žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně je veřejnou institucí, neboť u ní převažují veřejné prvky ve smyslu judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, které jsou typické pro veřejnou instituci. Následně rozhodnutím ze dne 10. 5. 2021, č. j. UOOU-04103/20-12 podle § 20 odst. 4 písm. b) informačního zákona a § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu rozhodnutí žalobkyně ze dne 27. 7. 2020 zrušil a věc vrátil žalobkyni k novému projednání (dále jen „rozhodnutí žalovaného o odvolání“).

III. Žaloba

5. Žalobkyně v žalobě nejprve zrekapitulovala dosavadní průběh řízení (skutkový stav věci) a obsah napadeného rozhodnutí. Má za to, že správní orgán zasáhl do jejího práva na informační sebeurčení a práva na podnikání, neboť se nepovažuje za veřejnou instituci, resp. za povinný subjekt dle informačního zákona.
6. Poukázala na svoji specifickou pozici, kdy je jednak adresátem ukládané povinnosti (tedy účastníkem řízení svého druhu), jednak vystupuje jako správní orgán I. stupně (alespoň dle názoru žalovaného). Pokud by bylo žalobkyni při soudním přezkumu odepřeno postavení účastníka *sui generis*, došlo by k neospravedlnitelnému zásahu do jejích práv. Z tohoto důvodu je přesvědčena, že je aktivně legitimována k podání žaloby.
7. K meritu věci uvedla, že napadené rozhodnutí je nezákonné, ba dokonce nicotné. Žalovaný neměl pravomoc toto rozhodnutí vůbec vydat, neboť žalobkyně není povinným subjektem dle informačního zákona.
8. Žalobkyně vyšla z nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06. Poukázala na to, že je soukromoprávním subjektem, jehož poměry se řídí zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (dále jen „z. o. k.“). K jejímu založení došlo jinou obchodní společností, tedy bez ingerence státu, který může pouze prostřednictvím společnosti České dráhy, a. s. (dále jen „společnost České dráhy“) vykonávat svá akcionářská práva. Orgány žalobkyně jsou voleny podle stanov, žalobkyně nepodléhá žádnému státnímu dohledu. Účelem jejího zřízení je zisk, nikoliv plnění veřejných cílů. Nedisponuje ani nehospodář s veřejnými prostředky, ani se nijak nepodílí na výkonu veřejné moci.
9. Žalobkyně dále odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, ze kterého vyplývá, že zásadně nelze přiznat postavení veřejné instituce dle § 2 odst. 1 informačního zákona společnosti, jejíž postavení se řídí z. o. k. Je toho názoru, že u ní nejsou splněna všechna kritéria vymezená judikaturou Ústavního soudu. Nejvíce přitom zdůraznila páté kritérium judikturního testu, tedy účel dané instituce, který dle jejího názoru může převážit nad ostatními.
10. Nad rámec uvedeného konstatovala, že požadované informace naplňují všechny znaky obchodního tajemství. Poskytnutím těchto informací by mohlo dojít ke znevýhodnění pozice žalobkyně na trhu.

IV. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

12. K otázce své příslušnosti k vedení řízení o odvolání žadatele uvedl, že žalobkyně je povinným subjektem, u kterého nelze určit nadřízený správní orgán dle § 178 správního řádu. S ohledem na tuto skutečnost je pro účely informačního zákona nadřízený orgán určen dle § 20 odst. 5 téhož zákona.
13. Dále odkázal na své rozhodnutí a zdůraznil, že jediným akcionářem žalobkyně jsou České dráhy a zřizovatelem byla společnost ČD Telematika, a.s. Žalovaný řádně posoudil všechny aspekty žalobkyně a na jejich základě dospěl k závěru o jejím převažujícím veřejném charakteru. Stát se sice jako společník musí řídit soukromým právem, ale nadále skrz výkon svého vlastnického práva naplňuje veřejné politiky. Stát určuje prostřednictvím Českých drah, kdo bude členem představenstva a dozorčí rady žalobkyně, má tedy výlučný vliv na vytváření jejích orgánů. České dráhy jsou ovládající osobou žalobkyně, a stát proto skrze tuto společnost vykonává efektivní dohled nad činností žalobkyně. U žalobkyně zároveň převažují činnosti s veřejným přesahem, neboť většinu svých služeb poskytuje společností Skupiny České dráhy.
14. Námitky směřující proti ohrožení konkurenčního prostředí či nedůvodnému znevýhodnění oproti jiným podnikatelským subjektům nepovažoval žalovaný za relevantní, přičemž svůj závěr opřel o odborné publikace.
15. Žalovaný dále poukázal na skutečnost, že žalobkyně běžně zveřejňuje smluvní dokumenty v Registru smluv a odkázal na zákonnou úpravu tohoto registru. Nad rámec uvedeného se obsáhle vyjádřil s odkazem na četnou judikaturu též k náležitostem obchodního tajemství a vysvětlil, proč je přesvědčen, že ani tuto otázku žalobkyně dostatečně neposoudila.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

16. Osoba zúčastněná na řízení navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
17. Konstatovala, že žalovaný v rámci napadeného rozhodnutí řádně posoudil a odůvodnil všechny relevantní skutečnosti, přičemž dospěl k závěru, že žalobkyně je veřejnou institucí ve smyslu informačního zákona, neboť u ní převažují veřejné prvky. Dále podrobně rozebrala naplnění znaků veřejné instituce a svou argumentaci opřela o judikaturu a odbornou literaturu.
18. Poznamenala, že pro posouzení toho, zda určitý subjekt bude možné považovat za veřejnou instituci ve smyslu informačního zákona, která podléhá povinnosti poskytovat informace, je zcela nezbytné posoudit povahu a činnost takového subjektu, určit, zda převažují kritéria, jež jsou pro veřejnou instituci typická, přičemž při posuzování takového subjektu nelze rovněž opomíjet fakt, že je povinným subjektem dle zákona o registru smluv. Rozhodujícím faktorem bude to, zda daný subjekt je či není vlastněn státem, přičemž pokud je zde jediným společníkem povinný subjekt, jehož ultimátním vlastníkem je stát, pak se jedná o veřejnou instituci jak z hlediska nálezů Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06 (tzv. „nález Letiště Praha“), tak i podle kritérií obsažených v bodech 70-71 nálezů Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (tzv. „nález ČEZ“).
19. Závěrem osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že žalobkyně je veřejnou institucí a povinným subjektem ve smyslu informačního zákona, a žalovaný byl tudíž orgánem oprávněným vydat napadené rozhodnutí.

VI. Ústní jednání před soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

20. Při jednání před soudem konaném dne 15. 6. 2023 právní zástupkyně žalobkyně odkázala na žalobu a akcentovala, že žalobkyně není veřejnou institucí, resp. povinným subjektem podle informačního zákona, neboť dle kritérií vymezených nálezovou judikaturou Ústavního soudu nenaplnuje především kritérium účelu. Žalobkyně se pohybuje výlučně na trhu, přičemž jako obchodní korporace nemá jakékoli zvýhodněné postavení oproti jiným konkurujícím subjektům. Žalovaný při jednání navrhl žalobu zamítnout a v podrobnostech odkázal na napadené rozhodnutí. Osoba zúčastněná na řízení rovněž setrvala na svém stanovisku a poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze dne 6. 9. 2022 č.j. 11 A 149/2021-68.
21. Soud při jednání konstatoval, že zásadní podklady pro posouzení důvodnosti žaloby jsou součástí správního spisu, z něhož žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí vycházel. Správním spisem se dokazování neprovádí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
22. Soud při jednání provedl dle § 52 odst. 1 *in fine* s. ř. s. v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2011 sp. zn. IV. ÚS 433/10 důkaz *úplným výpisem z obchodního rejstříku žalobkyně* na č.l. 13-18, *výpisem z obchodního rejstříku společnosti České dráhy* na č. l. 69-71 a dále důkaz, *výpisem z obchodního rejstříku společnosti ČD - Telematika a. s.* Dále pak soud provedl důkaz *notářským zápisem NZ 69/2011, N 86/2011 – zakladatelskou listinou žalobkyně, a notářským zápisem NZ 193/2012, N 213/2012.*
23. Z provedených důkazů soud zjistil, že jediným akcionářem společnosti České dráhy je Česká republika (*výpis z obchodního rejstříku této společnosti*). České dráhy jsou jediným společníkem společnosti ČD – Telematika a.s. (*výpis z obchodního rejstříku této společnosti*). Společnost ČD – Telematika a.s., založila v souladu s rozhodnutím valné hromady 17. 3. 2011 žalobkyni (*zakladatelská listina žalobkyně*). Akcie žalobkyně byly následně převedeny na České dráhy, a. s., která též změnila firmu žalobkyně do současné podoby (*notářský zápis NZ 193/2012, N 213/2012*).
24. Soud neprovedl důkazy navrhované žalobkyní, a to důkaz výroční zprávou za roky 2019 a 2020 týkající se přímých konkurentů žalobkyně společností Oltis Group a.s. a Telmax s.r.o., neboť se nejedná o důkazy, které by mohly zpochybnit níže učiněný závěr, že žalobkyně svou činností naplňuje i veřejný účel. Pro nadbytečnost soud rovněž neprovedl důkazy navrhované osobou zúčastněnou na řízení, a to výpisem z obchodního rejstříku žalobkyně, registrem smluv a výroční zprávou za rok 2020.

VII. Posouzení věci soudem

25. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Dále přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.
26. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
27. Podle § 2 odst. 1 informačního zákona *jsou povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*
28. Podle § 77 odst. 1 správního řádu *nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému*

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

29. *Podle § 77 odst. 2 správního řádu nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, a to kdykoliv; jestliže správní orgán dojde k závěru, že jiný správní orgán učinil úkon, který je nicotným rozhodnutím, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k prohlášení nicotnosti.*
30. *Podle § 178 odst. 1 správního řádu nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.*
31. *Podle § 178 odst. 2 správního řádu nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.*
32. *Podle čl. XVI (přechodná ustanovení) zákona č. 111/2019 Sb., jímž byl novelizován informační zákon, se do 1. ledna 2020 postupuje podle § 16, 16a, 16b a § 20 tohoto zákona ve znění dosavadních předpisů.*
33. *Podle § 20 odst. 5 informačního zákona (ve znění účinném do 23. 4. 2019) nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.*
34. *Podle § 20 odst. 5 informačního zákona nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.*
35. *Podle § 16b odst. 1 informačního zákona rozhodnutí nadřízeného orgánu lze přezkoumat v přezkumném řízení, pro jehož vedení podle zvláštního právního předpisu je příslušný Úřad pro ochranu osobních údajů.*
36. *Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.*
37. *Soud předně s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, podle něhož je nicotný ten správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze, uvádí, že nicotnost napadeného rozhodnutí neshledal.*
38. *Co se týče pravomoci zrušit rozhodnutí představenstva žalobkyně pro nezákonnost spočívající v nicotnosti tohoto rozhodnutí, soud přisvědčuje žalovanému, že představenstvo žalobkyně nemohlo o odvolání žadatele ze dne 19. 8. 2020 proti rozhodnutí žalobkyně ze dne 27. 7. 2020 rozhodnout. S účinností od 2. 1. 2020 mělo být odvolání proti*

rozhodnutí žalobkyně o odmítnutí žádosti o informace postoupeno k projednání žalovanému. V tomto ohledu soud neshledal námitky žalobkyně směřující proti nedostatku pravomoci žalovaného zrušit napadené rozhodnutí opodstatněnými.

39. Spornou otázkou před soudem je především to, zda žalobkyně je veřejnou institucí či nikoli.
40. Soud v první řadě poznamenává, že je mu z jeho úřední činnosti známo, že žalovaný rozhodl o odvolání žadatele z 19. 8. 2020 tak, že rozhodnutí žalobkyně zrušil a věc jí vrátil k novému projednání. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně brojila u zdejšího soudu žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 9. 2022 č.j. 11 A 149/2021-68 zamítl (dále též „rozsudek č. j. 11 A 149/2021-68“). Se závěry, k nimž dospěl 11. senát v uvedeném rozsudku, se 15. senát rozhodující v nyní projednávané věci ztotožňuje a v rámci odůvodnění tohoto rozsudku z nich vychází.
41. Veřejná instituce je neurčitý právní pojem. Při určování obsahu tohoto pojmu je nutno vyjít z judikatury, a to především nálezkové judikatury Ústavního soudu a rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Stěžejním rozhodnutím je v této otázce nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*. V něm soud vytvořil pětistupňový test:
 - (i) *Způsob vzniku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti veřejnoprávního prvku).*
 - (ii) *Hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové části či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce).*
 - (iii) *Subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli).*
 - (iv) *Existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence či neexistence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci).*
 - (v) *Veřejný nebo soukromý účel (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).*

Pro to, aby byla společnost hodnocena jako veřejná instituce, přitom postačí převaha znaků. Veřejná instituce tedy nemusí splňovat všechny typické znaky pro veřejnou instituci a naopak.
42. Judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu následně prošla postupnými korekcemi a upřesňováním těchto závěrů, přičemž pro postavení obchodní společností je zásadní zejména nález ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, *ČEZ*.
43. Soud nepovažuje za potřebné podrobněji rekapitulovat judikaturní vývoj k této otázce. Přehledný a zevrubný popis lze nalézt např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 27. 2. 2020, č. j. 8 As 145/2018-61, body 24 a násl., na který soud pro stručnost odkazuje. Pro nyní posuzovanou věc je podstatné, 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*“ (viz bod 32 citovaného rozsudku).
44. Judikatura na výše uvedeném podkladu dospěla k závěru, že veřejnou institucí je např. Havířovská teplárenská společnost, a. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. 3. 2022, č. j. 5 As 328/2021-25), Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011-121) a České dráhy (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 9 As 48/2011-129 a již citovaný č. j. 8 As 145/2018-61).

45. Žalobkyně je obchodní společností. Z judikatury shrnuté výše plyne, že aby žalobkyně byla povinným subjektem, musí akcie či podíly obchodní společnosti ze 100 % vlastnit stát či územní samosprávný celek a zároveň musí být splněna kritéria vymezená v nálezu *Letiště Praha* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2020, č. j. 10 As 227/2018-41, bod 18). Soud se proto nejprve zabýval vlastnickými vztahy.
46. Z *notářského zápisu NZ 149/2020*, který je součástí správního spisu, se podává, že společnost České dráhy je jediným akcionářem žalobkyně. Totožné soud zjistil z *úplného výpisu z obchodního rejstříku žalobkyně*, který soud provedl k důkazu. Společnost České dráhy může uplatňovat rozhodující vliv, a je tedy osobu ovládající ve vztahu k žalobkyni. Nadto je třeba zdůraznit, že soudu je s odkazem na rozsudek č. j. 11 A 149/2021-68 z jeho úřední činnosti známo, že žalobkyně je podrobena jednotnému řízení společností České dráhy, a je tak součástí koncernu, jehož existenci veřejně deklaruje dle § 79 odst. 3 z. o. k.
47. Jediným akcionářem společnosti České dráhy je Česká republika (dále též „ČR“), která v ní může uplatňovat rozhodující vliv. Společnost České dráhy je dle konstantní judikatury veřejnou institucí dle § 2 odst. 1 informačního zákona. Žalobkyně je tudíž vlastněna státem prostřednictvím společnosti České dráhy. Kritérium nálezu ČEZ je splněno, neboť žalobkyně je zprostředkovaně ze 100 % vlastněna státem. Dle judikatury přitom právě taková „nepřímá“ majetková účast postačí: „*samotná, zprostředkovanost však nic nemění na tom, že v obou případech je to výlučně veřejnoprávní korporace, které ve výsledku jdou přímo nebo nepřímo k tíži veškeré tyto právní následky. V daném případě není jiný než veřejnoprávní korporací - byť i nepřímo - ovládaný soukromoprávní subjekt, na který by právní následky spojené s postavením stěžovatelky jako povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb. dopadaly*“ (nález ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17).
48. Soud se dále zabýval kritérii, která vymezil Ústavní soud v nálezu *Letiště Praha*.
49. K posouzení jednotlivých kritérií považuje soud za podstatné předeslat dvě věci: 1) majetková účast a role státu ve vztahu k žalobkyni popsáná výše má zásadní vliv na většinu z posuzovaných kritérií; 2) Nejvyšší správní soud v nedávném rozsudku ze dne 4. 5. 2022, č. j. 3 As 46/2022-42 posuzoval, zda je veřejnou institucí společnost Pražská strojírna a. s., přičemž dospěl k závěru, že tomu tak je. Jeho úvahy o naplnění jednotlivých kritérií jsou inspirativní i pro posouzení nyní projednávané věci a soud na ně v podrobnostech odkazuje.
50. První kritérium se týká způsobu vzniku žalobkyně. Ta byla založena 17. 3. 2011 soukromoprávním jednáním – zakladatelskou listinou podle § 172 odst. 3 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku. Toto jednání učinila společnost ČD – Telematika a. s., která byla tehdy jedinou akcionářkou žalobkyně. Jediným akcionářem zakladatele byla společnost České dráhy. Ačkoliv se tedy jedná o soukromoprávní jednání, měla na něj zásadní vliv skutečnost, že jej učinila zprostředkovaně ČR jako jediný akcionář společnosti Českých drah, která též vykonávala působnost valné hromady. S ohledem na tento rozhodující vliv státu je první kritérium splněno.
51. Z obdobných důvodů je splněno i druhé a třetí kritérium. Zřizovatelem žalobkyně je zprostředkovaně ČR (druhé kritérium), která je též nepřímo tím, kdo vytváří orgány

žalobkyně, jak vyplývá z § 12 odst. 1 ve spojení s § 44 odst. 1 a § 421 odst. 2 písm. e) a f) z. o. k. (třetí kritérium).

52. Čtvrtým kritériem je existence dohledu nad činností žalobkyně. I toto kritérium je splněno.
53. Česká republika je ve vztahu k žalobkyni ovládající osobou, byť může vykonávat „pouze“ vliv nepřímý. Za obdobných skutkových okolností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že hlavní město Praha efektivně ovládá společnost Pražská plynárenská Servis distribuce, a.s., člena koncernu Pražská plynárenská, a. s. (srov. jeho rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 7 As 349/2016-23, bod 30).
54. Soud nesouhlasí se žalobkyní, že nad ní stát nevykonává dohled. Žalobkyně totiž nepřipadně zužuje dohled pouze na vrchnostenský. Takový závěr ovšem neodpovídá tomu, jak dohled vnímá konstantní judikatura: *„Na rozdíl od žalovaných Nejvyšší správní soud neinterpretuje dohled definovaný Ústavním soudem jako nutně vrchnostenskou kontrolu, ale jako dohled, který může konkrétní subjekt (zde první žalovaný) vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu (zde druhému žalovanému), byť i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku. První žalovaný pak jako jediný akcionář druhého žalovaného může vykonávat dohled nad jeho činností prostřednictvím jím, resp. valnou hromadou volených orgánů společnosti i bezprostředně v rámci výkonu svých akcionářských práv“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006-67). Tento závěr přetrval i v pozdější judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. již citovaný rozsudek č. j. 7 As 349/2016-23, jehož závěry potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. I. ÚS 1262/17, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2021, č. j. Komp 2/2020-44, č. 4230/2021 Sb. NSS, bod 20, a již citovaný rozsudek č. j. 3 As 46/2022-42, bod 48 a 49). Žalobkyně této „nevrchnostenské“ formě dohledu jistě podléhá, jak vyplývá ze shora popsaného vztahu mezi ovládající a ovládanou osobou.
55. Pátým kritériem je otázka posouzení veřejného nebo soukromého účelu žalobkyně. Soud je přesvědčen, že také toto kritérium, které žalobkyně akcentovala, je přinejmenším do jisté míry splněno. Společnost České dráhy plní veřejný účel [nejen obecným poskytováním železniční dopravy, ale též provozováním železniční dopravy ve veřejném zájmu dle § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správa železniční dopravní sítě]. V této souvislosti lze tedy plně souhlasit s citací, na níž poukázal v napadeném rozhodnutí (strana 4) žalovaný: *„Stát je v SOE [poznámka soudu: State-Owned Enterprise, státem spolu-vlastněné korporace] společníkem a musí ctít při výkonu svých podílů režim soukromé práva, nicméně proč a jak se vnitřně o konkrétním výkonu rozhodne, je jeho věcí, resp. je omezen právě (svým) účelem, tj. naplňováním veřejných politik. Stát je sice soukromý společník a musí se i vůči SOE a dalším jejím společníkům chovat v souladu se soukromým právem, nicméně coby vlastník je stále státem a měl by ctít pravidla a standardy výkonu veřejné moci, resp. veřejných politik. Pokud bychom to vzali obrazně, pro tvorbu vnitřní vůle toho, jak bude stát vykonávat své postavení společníka, platí regulace veřejného práva a veřejných politik, pro samotný výkon tohoto postavení, tedy vnější vůli, již nikoliv a stát se posouvá do sféry soukromého práva.“* [(Csach, K., Havel, B., ed. *Corporate governance společností s účastí státu*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 15), podtržení doplněno soudem].

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

56. Tyto závěry rovněž potvrzuje *Výroční zpráva žalobkyně za 2019, která je založena ve správním spise*. Ta na straně 11 uvádí: „*ČD-IS koordinuje svou obchodní strategii se záměry Skupiny ČD i skupinou ČD-IS.*“ Rovněž lze citovat ze strany 33 této výroční zprávy, kde se uvádí: „*Společnost ČD – Informační systémy a.s. plní ve struktuře vztahů osob ovládaných společností České dráhy a.s. úlohu hlavního poskytovatele ICT služeb*“, přičemž „*převážnou část portfolia tvoří služby poskytované společností ze Skupiny České dráhy*“ (strana 11 výroční zprávy 2019). Žalobkyně tedy vykonává velké množství činností převážně pro společnost České dráhy, kterými sleduje nepochybně nejen svůj vlastní zájem, ale nutně musí sledovat také zájem veřejný.
57. Ačkoliv je tedy žalobkyně soukromoprávním subjektem, jehož posláním je primárně podnikatelská činnost, nelze odhlédnout od toho, že zastává též společensky významnou veřejnou úlohu, která ve spojení s naplněním ostatních kritérií svědčí o tom, že žalobkyně je veřejnou institucí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 46/2022-42, bod 51).
58. Lze shrnout, že u žalobkyně jsou splněny jak rozhodné podmínky dle nálezu ČEZ, tak i dle nálezu *Letiště Praha*. Žalobkyně je proto veřejnou institucí dle § 2 odst. 1 informačního zákona a žalovaný tuto otázku posoudil správně.
59. K žalobkyní namítanému obchodnímu tajemství soud ve stručnosti konstatuje, že posouzení takové otázky mu nyní nepřísluší, neboť žalovaný předně prohlásil rozhodnutí představenstva žalobkyně za nicotné a současně své rozhodnutí v odůvodnění postavil na tom, že žalobkyně je povinným subjektem. Je třeba zdůraznit, že žalovaný napadeným rozhodnutím neuložil žalobkyni povinnost poskytnout určitou informaci, resp. neuložil jí žádnou povinnost, nýbrž toliko zrušil její předchozí rozhodnutí o odvolání žadatele a konstatoval jeho nicotnost. I když nelze vyloučit, že následná rozhodovací činnost žalovaného povede k autoritativnímu ukládání povinností žalobkyni, bezprostředním účinkem napadeného rozhodnutí je pouze to, že rozhodnutí, jímž žalobkyně nevyhověla odvolání a požadované informace osobě zúčastněné na řízení neposkytla, nyní z formálně-právního hlediska neexistuje.

VIII. Závěr a náklady řízení

60. Žalovaný v napadeném rozhodnutí oprávněně dospěl k závěru, že žalobkyně nesprávně vyložila pojem veřejná instituce. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
61. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.
62. Soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl přiznat právo na náhradu nákladů řízení. Proto ve třetím výroku tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 15. června 2023

Mgr. Martin Kříž v. r.

předseda senátu