



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Václava Štencle a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **ČD – Informační Systémy, a.s.**, se sídlem Pernerova 2819/2a, Praha 3, zast. Mgr. Štěpánem Schenkem, advokátem se sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 5. 2021, čj. UOOU-04103/20-12, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2022, čj. 11 A 149/2021-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **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 a předcházející soudní řízení

[1] V posuzované věci se Nejvyšší správní soud zabývá otázkou, zda je žalobkyně povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

[2] Hlídač státu z. ú. (dále „žadatel“) požádal dne 17. 7. 2020 žalobkyni o poskytnutí informací souvisejících s plánovanou a uskutečněnou koupí společnosti CHAPS spol. s r.o. a dalších společností ze skupiny CHAPS (ČSAD SVT, Praha, INPROP a SVT Slovakia).

[3] Žalobkyně o žádosti rozhodla dne 27. 7. 2020 tak, že žadateli požadované informace neposkytne. Své rozhodnutí odůvodnila tím, že není povinným subjektem dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nadto považuje požadované informace za

součást svého obchodního tajemství; informace by tedy nemusela poskytnout s ohledem na § 9 odst. 1 téhož zákona.

[4] Žadatel podal proti rozhodnutí žalobkyně odvolání, které představenstvo žalobkyně rozhodnutím z 1. 9. 2020 zamítlo a napadené rozhodnutí potvrdilo. Rozhodnutí představenstva žalobkyně však žalovaný v přezkumném řízení rozhodnutím z 31. 3. 2021, čj. UOOU-04103/21-11, zrušil z důvodu nicotnosti, neboť představenstvo žalobkyně nemělo s ohledem na § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím pravomoc o věci rozhodovat. Následně žalovaný rozhodl v záhlaví uvedeným rozhodnutím o odvolání žadatele proti rozhodnutí žalobkyně o odmítnutí žádosti, a to tak, že toto rozhodnutí zrušil a věc jí vrátil k novému projednání. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně je povinným subjektem a zároveň dostatečně nezdůvodnila, z jakého důvodu by požadované informace měly naplňovat všechny znaky obchodního tajemství.

[5] Rozhodnutí žalovaného žalobkyně napadla žalobou u Městského soudu v Praze. Ten ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobkyně je veřejnou institucí (a tudíž povinným subjektem), neboť naplňuje kritéria stanovená Ústavním soudem v jeho nálezech z 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*, a z 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, *ČEZ*, a judikaturou Nejvyššího správního soudu. K otázce, zda požadované informace spadají do obchodního tajemství, konstatoval, že její posouzení mu nyní nepřísluší, neboť zrušujícím důvodem v napadeném rozhodnutí byl právě závěr o tom, že žalobkyně je povinným subjektem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní nesouhlasí se závěrem městského soudu, že je povinným subjektem. Odkazuje na nálezy ve věci *ČEZ*, z nějž podle ní plyne, že povahu veřejné instituce zásadně nelze přiznat obchodní společnosti, která se řídí zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích). I kdyby subjekt plnil určitý veřejný zájem, nelze z toho automaticky dovozovat, že má povahu veřejné instituce. Stát bez ohledu na velikost svého podílu v obchodní společnosti pouze vykonává svá práva, která mu jako akcionáři přiznávají předpisy soukromého práva. Stěžovatelka dále odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu s tím, že podle ní musí být kumulativně splněna kritéria uvedená v nálezech ve věcech *ČEZ* a *Letiště Praha*. Nesouhlasí ani s hodnocením svého účelu městským soudem. Je ryze soukromoprávním subjektem založeným soukromoprávním úkonem jinou obchodní společností, bez ingerence ze strany státu. Řídí se zákonem o obchodních korporacích. I stát je, a to až zprostředkovaně přes společnost České dráhy, a.s., pouze akcionářem stěžovatelky a vykonává jen akcionářská práva. Orgány stěžovatelky jsou voleny obdobně jako v jiných obchodních korporacích podle stanov. Stěžovatelka je přesvědčena, že nepodléhá žádnému speciálnímu státnímu dohledu. Stát ji v materiálním slova smyslu neovládá.

[7] Stěžovatelka dále uvádí, že je podnikatelským subjektem, který se účastní hospodářské soutěže v rovnocenném (nikoliv monopolním) postavení jako ostatní soutěžitelé. Nemá s ohledem na osobu svého jediného vlastníka jakékoliv výhody nebo zvýhodněné postavení na trhu. Podstatou její existence a fungování je podnikání, jehož účelem je dosahování zisku. Je financována výlučně svým ziskem. Veřejný účel stěžovatelky

pokračování

nelze dovozovat z toho, že poskytuje služby společností ze skupiny ČD. Okruh velké části odběratelů stěžovatelky je logicky dán předmětem její činnosti a jejím zaměřením. Takové činnosti nicméně může vykonávat jakýkoliv jiný podnikatelský subjekt. Povinnost stěžovatelky poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím by ji z tohoto pohledu mohla nedůvodně znevýhodnit oproti jiným podnikatelským subjektům, které informační povinnost nemají. To by vedlo k ohrožení jejího postavení v rámci hospodářské soutěže a smyslu její existence. Nevykonává veřejnou moc a ani se na jejím výkonu nijak nepodílí, nehospodáří s veřejným majetkem ani s veřejnými prostředky. Neplní veřejný účel – bez ohledu na to, že jej mohou případně plnit její odběratelé či společnosti ze skupiny ČD. Proti úvahám městského soudu ohledně společného koncernového zájmu stěžovatelka namítá, že jí z příslušnosti ke koncernu neplyne žádné zvýhodněné postavení na trhu. Podstatou zůstává její faktická činnost a cíl, ke kterému tato činnost směřuje. Postavení stěžovatelky jako veřejné instituce pak rovněž nemůže zakládat závěr o tom, že její jediný akcionář veřejný účel plní poskytováním a zajišťováním železniční dopravy. Stěžovatelka je samostatným subjektem. Optikou městského soudu by prakticky jakýkoliv subjekt dodávající jakékoliv plnění (komponenty či služby) pro provozování železniční dopravy musel plnit veřejný účel. Takový závěr nemůže být legitimní, natož ústavně konformní. Veřejným účelem, resp. zájmem může být nanejvýše zájem na provozování železniční dopravy, avšak stěžovatelka provozování dopravy nezajišťuje.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že souhlasí s hodnocením městského soudu. Zdůrazňuje, že podřazení určitého subjektu pod pojem veřejná či soukromá instituce vyplývá z převahy znaků, jež jsou pro ni typické. Stěžovatelka se snaží navodit dojem, že jediné kritérium, na jehož základě žalovaný a následně též městský soud dospěli k závěru, že u ní převažují veřejnoprávní prvky, bylo kritérium plynoucí z nálezu ve věci *ČEZ*, tj. 100% vlastnictví stěžovatelky státem prostřednictvím společnosti České dráhy, a.s. K tomu žalovaný opakuje, že v napadeném rozhodnutí hodnotil všechna kritéria vyplývající jak z nálezu ve věci *ČEZ*, tak z nálezu ve věci *Letiště Praha*, a dospěl k závěru, že u stěžovatelky převažují znaky, které jsou typické pro veřejnou instituci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předepisuje, že se postavením stěžovatelky jako veřejné instituce, pouze ve vztahu k jinému rozhodnutí žalovaného, zabýval v rozsudku z 28. 3. 2024, čj. 10 As 298/2023-52. V nyní posuzované věci neshledal důvod se od závěrů vyslovených v uvedeném rozsudku jakkoliv odchýlit. Ostatně ani stěžovatelka po vydání tohoto rozsudku nijak nereagovala a neuvedla, proč by případně nyní rozhodující senát měl věc postoupit rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. Bez tohoto postupu se totiž nemůže od závěrů daného rozsudku odchýlit.

[11] Stěžovatelka především namítá, že není *veřejnou institucí* dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[12] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že již nebude podrobně rekapitulovat judikaturu vztahující se k výkladu pojmu *veřejná instituce*. Podrobný výklad judikatury učinil městský soud a je účastníkům řízení tedy dobře známa. V konečném důsledku jde

v nyní projednávané věci hlavně o její výklad a aplikaci na konkrétní subjekt – stěžovatelku. Postačí proto uvést, 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. Z logiky věci pak vyplývá, že primárně je třeba zodpovědět otázku, zda má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace v obchodní společnosti stoprocentní majetkovou účast*“ (rozsudek NSS z 11. 10. 2019, čj. 3 As 254/2017-43, bod 23). Jinými slovy, je zapotřebí, aby akcie či podíly obchodní společnosti byly ze 100 % vlastněny státem, a zároveň aby byla splněna kritéria (pro zařazení subjektu jako instituce veřejné nebo soukromé) vymezená v nálezu ve věci *Letiště Praha* (rozsudek NSS z 8. 4. 2020, čj. 10 As 227/2018-41, bod 18).

[13] Městský soud se zabýval vlastnickou strukturou stěžovatelky (body 32 až 34 napadeného rozsudku) a zjistil následující: Jediným akcionářem stěžovatelky je společnost České dráhy, a.s. Ta může uplatňovat rozhodující vliv, a je tedy osobu ovládající ve vztahu k stěžovateli. Jediným akcionářem společnosti České dráhy, a.s. je Česká republika, která v ní může uplatňovat rozhodující vliv. Společnost České dráhy, a.s. je dle konstantní judikatury veřejnou institucí dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím (rozsudek NSS z 9. 11. 2022, čj. 6 As 365/2021-24). Stěžovatelka je tudíž vlastněna státem prostřednictvím společnosti České dráhy, a.s. Na základě toho dospěl městský soud k závěru, že kritérium nálezu ve věci ČEZ je splněno, neboť stěžovatelka je zprostředkovaně ze 100 % vlastněna státem. Dle judikatury 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 Ústavního soudu z 27. 3. 2018, sp zn. I. ÚS 1262/17).

[14] Dále se městský soud zabýval otázkou, zda jsou splněna kritéria daná nálezem ve věci *Letiště Praha* (body 35 až 44 napadeného rozsudku):

- i) způsob vzniku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu);
- ii) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce);
- iii) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda orgány vytváří stát či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci);
- iv) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci);
- v) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

[15] Městský soud shledal, že stěžovatelka byla založena soukromoprávním jednáním – zakladatelskou listinou podle § 172 odst. 3 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Toto jednání učinila společnost ČD – Telematika, a.s., která byla tehdy jedinou akcionářkou stěžovatelky. Jediným akcionářem zakladatele byla společnost České dráhy, a.s. Ačkoliv se tedy jedná o soukromoprávní jednání, měla na něj zásadní vliv skutečnost, že jej učinila zprostředkovaně Česká republika jako jediný akcionář Českých drah, a.s., která též vykonávala působnost valné hromady. *První kritérium* je tedy splněno. Zřizovatelem

pokračování

stěžovatelky byla zprostředkovaně Česká republika (*druhé kritérium*), která je též nepřímo tím, kdo vytváří orgány stěžovatelky, jak vyplývá z § 12 odst. 1 ve spojení s § 44 odst. 1 a § 421 odst. 2 písm. e) a f) zákona o obchodních korporacích (*třetí kritérium*). Dále městský soud konstatoval, že i *čtvrté kritérium* je splněno, jelikož Česká republika je ve vztahu ke stěžovateli ovládající osobou, byť může vykonávat „pouze“ vliv nepřímý, což k naplnění kritéria dohledu postačuje (rozsudek NSS z 22. 2. 2017, čj. 7 As 349/2016-23, bod 30). Ani u *pátého kritéria* – účelu stěžovatelky – neměl městský soud pochybnosti, že je kritérium splněno. Konstatoval, že ačkoliv je stěžovatelka 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 stěžovatelka je veřejnou institucí.

[16] Nejvyšší správní soud se se zhodnocením naplnění kritérií vymezených v nálezech ve věcech *ČEZ a Letiště Praha*, tak jak je provedl městský soud, ztotožňuje. Na toto hodnocení přitom nemá zásadní vliv dílčí nepřesnost, která se částečně promítá do prvních dvou kritérií dle nálezu ve věci *Letiště Praha* a která, ač není namítána, je patrná z rozsudku NSS čj. 10 As 298/2023-52. Spočívá v tom, že v době založení stěžovatelky nebyla jediným akcionářem společnosti ČD – Telematika, a.s. (tj. zakladatele stěžovatelky) společnost České dráhy, a.s. Ta se jím stala až od 13. 6. 2022. České dráhy, a.s. nicméně byly v době založení stěžovatelky většinovým akcionářem ČD – Telematika, a.s. (z 59,31 %) a spolu se stěžovatelkou byly součástí konsolidačního celku skupiny České dráhy. Při vzniku stěžovatelky proto bylo i tak první kritérium naplněno – byť zčásti, avšak z významné. Přes uvedenou nepřesnost tudíž stále platí klíčová úvaha, že Česká republika měla zásadní vliv na vznik stěžovatelky, byť k němu došlo na základě soukromoprávního úkonu. Ke vzniku stěžovatelky došlo za ingerence státu.

[17] Hodnocení třetího a čtvrtého kritéria dle nálezu ve věci *Letiště Praha* se již uvedená nepřesnost netýká vůbec. Pro jejich hodnocení byl totiž rozhodný stav v době podání žádosti o informace. Jelikož jsou již od roku 2012 České dráhy, a.s. jediným akcionářem stěžovatelky, v době podání žádosti o informace platilo, že Česká republika jako jediný akcionář společnosti České dráhy, a.s. vykonávala u stěžovatelky působnost valné hromady.

[18] Je nutno také zdůraznit, že kumulativní splnění kritérií ve smyslu rozsudku NSS z 11. 10. 2019, čj. 3 As 254/2017-43, neznamená 100% naplnění všech kritérií vyjádřených v obou zmiňovaných nálezech Ústavního soudu. Zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou či soukromou musí vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro ni typické (rozsudky NSS čj. 3 As 197/2021-57, bod 30, nebo z 4. 5. 2022, čj. 3 As 46/2022-42, bod 43). Nelze tedy se stěžovatelkou souhlasit, že nesplnění byť jen jediného kritéria má za následek, že posuzovanou instituci nelze považovat za veřejnou. Zároveň nelze říct, že převaha kritérií vždy znamená prostý součet „pro a proti“, tedy například, že jakmile jsou splněna tři z pěti kritérií výše uvedeného testu (ve prospěch závěru, že jde o veřejnou instituci), bude se vždy jednat o povinný subjekt. Každý případ je nezbytné posuzovat individuálně a jednotlivá kritéria obecně mohou mít různou váhu podle konkrétních specifických okolností. Je nezbytné zvážit i to, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními. I kdyby snad kritérium účelu, jak tvrdí stěžovatelka, naplněno nebylo, stěží by při splnění minimálně dalších čtyř kritérií nálezu ve věci *Letiště Praha* bylo možné dospět k tomu, že jejich převaha zde přesto není dána. Taková situace v nyní posuzované

věci navíc nenastává. I v případě kritéria účelu je Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem.

[19] K postavení subjektů obdobných stěžovatelce (tedy takových, které nepochybně, alespoň zčásti, vykonávají podnikatelskou činnost) se vyslovil Ústavní soud v nálezu z 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, OTE (bod 23): „*V situaci, kdy dotčený subjekt je přímo anebo zprostředkovaně (skrze jiný subjekt) napojen na veřejné rozpočty a finance z nich plynoucí, proto nelze přijmout tezi navrhopatelky, že takový subjekt je ve srovnatelném postavení s jinými soukromoprávními subjekty, které rovněž provozují podnikatelskou činnost. Řádné a efektivní nakládání s prostředky, jimiž dotčený subjekt disponuje, totiž není v zájmu pouze úzkého okruhu osob (primárně společníků či akcionářů) či jednotlivce, jako je tomu u běžných kapitálových společností, nýbrž ve prospěch širší komunity [např. občanů obce či kraje, jde-li o subjekty dle § 2 odst. 1 písm. n) zákona], nebo celé společnosti. [...] Ani okolnost, že povinné subjekty vyvíjejí podnikatelskou činnost a nacházejí se v konkurenčním prostředí s ostatními soukromými subjekty, proto [...] nezakládá důvod, pro který by měla být oslabována veřejná kontrola jejich hospodaření.*“

[20] Ačkoliv je tedy přinejmenším z hlediska ekonomického primárním posláním stěžovatelky její podnikatelská činnost, nelze opomenout, že zastává rovněž společensky významnou veřejnou úlohu, jejíž význam nesnižuje ani to, že ji plní na základě soukromoprávních kontraktů. Stěžovatelka tedy sice nenaplňuje výhradně veřejný účel, ale naplňuje jej do značné míry. Ve spojení s dalšími splněnými kritérii dle testu nálezu ve věci *Letiště Praha* lze pak jednoznačně souhlasit s tím, že je stěžovatelka povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

[21] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že ochrana stěžovatelky, pokud jde o její postavení z hlediska hospodářské soutěže a její existenci na trhu, je v zákoně o svobodném přístupu k informacím obecně zajištěna například prostřednictvím ochrany obchodního tajemství (§ 9 citovaného zákona). Obchodní tajemství stěžovatelky tedy v obecné rovině nebude výše uvedenými závěry narušeno. Je však na stěžovatelce, aby v konkrétním případě prokázala a řádně zdůvodnila, že informace, které se případně rozhodne neposkytnout, materiálně skutečně naplňují zákonné znaky obchodního tajemství. Pro úplnost lze poukázat na to, že Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti jako veřejné instituce vyhodnotil také například obchodní společnosti Havířovská teplárenská společnost, a. s., ČEPRO, a. s., nebo Pražská strojírna, a. s. (rozsudky NSS z 25. 3. 2022, čj. 5 As 328/2021-25, z 22. 10. 2021, čj. 5 As 95/2019-51, a čj. 3 As 46/2022-42). Ty obdobně jako stěžovatelka argumentovaly především svým postavením na trhu, ohrožením své existence, jestliže budou muset poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a ochranou obchodního tajemství.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Kasační stížnost není s ohledem na výše uvedené důvodná, a Nejvyšší správní soud ji proto dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední

pokračování

činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně 26. června 2024

Petr Mikeš
předseda senátu