



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Mgr. J. Z.**, proti žalované: **THERMAL-F, a. s.**, sídlem I. P. Pavlova 2001/11, Karlovy Vary, zast. Mgr. Ing. Martinem Kopeckým, advokátem, se sídlem Plynářská 671, Kolín, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2023, č. j. 57 A 2/2023-219,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalovaná (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým bylo vyhověno žalobě žalobce na ochranu proti nečinnosti stěžovatelky ve věci (ne)poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“).

[2] Sporná otázka v této věci spočívá v tom, zda je stěžovatelka povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona.

[3] Žalobce od stěžovatelky dne 13. 11. 2020 žádal konkrétní informace ze smlouvy o nájmu prostor sloužících k podnikání uzavřené mezi stěžovatelkou jako pronajímatelem a společností Saunia, s. r. o., jako nájemcem. Smlouva byla zveřejněna v registru smluv dne

7. 8. 2019, avšak některé pasáže a údaje této smlouvy nebyly viditelné. Stěžovatelka informace neposkytla a dne 30. 11. 2020 žalobci sdělila, že není povinným subjektem podle informačního zákona a že se jedná o obchodní tajemství. Stěžovatelka následné odvolání nepostoupila nadřízenému orgánu, a proto podal žalobce dne 21. 1. 2021 podnět k uplatnění opatření proti nečinnosti k Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „úřad“). Úřad žalobci vyhověl, ale stěžovatelka odmítla v uložené lhůtě nečinnost odstranit. Následně si úřad vyžádal podklady od žalobce a dne 10. 5. 2021 rozhodl o jeho odvolání proti odmítnutí žádosti o informace tak, že rozhodnutí stěžovatelky ze dne 30. 11. 2020 zrušil a věc jí vrátil k novému rozhodnutí se závěrem, že je povinným subjektem dle informačního zákona. Stěžovatelka i tak zůstala nečinná.

[4] **Krajský soud** následně žalobě žalobce na ochranu proti nečinnosti stěžovatelky vyhověl a uložil stěžovateli, aby o žádosti o informace rozhodla. Krajský soud poznamenal, že o nečinnosti stěžovatelky v dané věci již jednou rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 18. 1. 2022, č. j. 57 A 136/2021-163, v němž shledal, že stěžovatelka je veřejnou institucí a povinnou osobou podle § 2 odst. 1 informačního zákona, a proto jí už tímto rozsudkem uložil povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce. Stěžovatelka nakonec rozhodla až po lhůtě stanovené krajským soudem tak, že žádost odmítla s odůvodněním, že informace představují obchodní tajemství. Toto rozhodnutí však úřad zrušil a věc vrátil stěžovateli, jež však ani přes opakované úkony úřadu dle informačního zákona znovu nerozhodla. Toliko přípisem ze dne 31. 10. 2022 sdělila, že setrvává na stanovisku, že není oprávněna ani povinna žalobcovu žádost o informace vyřídit, neboť není povinnou osobou. Po věcné stránce krajský soud setrval na svém předchozím posouzení, že stěžovatelka je povinnou osobou a dodal, že s takovým hodnocením se ztotožnil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 3. 2023, č. j. 8 As 40/2022-76, kterým zamítl kasační stížnost stěžovatelky. Krajský soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu obsáhle citoval a uzavřel, že stěžovatelka byla a je povinna vyřizovat žádosti o informace podle informačního zákona, a pokud tak v návaznosti na rozhodnutí úřadu jako nadřízeného orgánu ze dne 12. 5. 2022, č. j. UOOU-00408/21-9, a ze dne 14. 9. 2022, č. j. UOOU-00408/21-27, neučinila, je nečinná.

[5] V **kasační stížnosti** stěžovatelka uvedla, že si je vědoma rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 40/2022-76, v němž Nejvyšší správní soud posuzoval stejnou otázku. Jeho závěry však stěžovatelka považuje za nesprávné a podotkla, že věc může být předložena rozšířenému senátu. Krajský soud podle ní nesprávně vyšel z toho, že ze stoprocentní majetkové účasti státu lze dovodit naplnění všech znaků veřejné instituce s výjimkou veřejného účelu, který se tak stává nerelevantním. Kritéria zvolená krajským soudem totiž upřednostňují význam osoby před tím, zda je její podstata soukromoprávní či veřejnoprávní. Podle stěžovatelky takový přístup vede k tomu, že u obchodních korporací se stoprocentní majetkovou účastí státu ztrácí smysl rozlišovat další kritéria, což se však míjí s podstatou posuzování převažujícího charakteru instituce, jak plyne z judikatury Ústavního soudu.

[6] Dle stěžovatelky znaky veřejné instituce plynoucí z nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, nemohou být naplněny již tím, že stoprocentním akcionářem obchodní společnosti je stát; to je totiž v duchu nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, pouze nezbytnou podmínkou. Rozlišovacími kritérii přitom jsou způsob vzniku a zániku instituce, osoba zřizovatele, subjekt vytvářející orgány instituce, existence či neexistence státního dohledu a veřejný či soukromý účel instituce.

pokračování

Stěžovatelka sice byla zřízena Fondem národního majetku, avšak to nelze zcela ztotožnit s kritériem způsobu vzniku. Stěžovatelka byla založena prostřednictvím zakladatelské listiny a lze ji zrušit rozhodnutím valné hromady, tedy výlučně soukromoprávním jednáním. Závěr krajského soudu, že při vzniku a zániku převažují veřejné prvky, protože o nich rozhoduje osoba veřejného práva, je tedy nesprávný. Krajský soud sloučil dvě samostatná kritéria dohromady. Stejně krajský soud pochybil i při posouzení kritérií subjektu vytvářejícího orgány instituce a státního dohledu. V obou případech sice vše vykonává stát, avšak užívá k tomu běžné soukromoprávní nástroje podle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích. Stát jako akcionář stěžovatelky pouze vykonává svá práva v mezích stanovených zákonem o obchodních korporacích, která mu jako jakémukoli jinému akcionáři přiznávají předpisy práva soukromého.

[7] Dle stěžovatelky Ústavní soud v nálezu dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, rovněž potvrdil, že majetková účast státu je toliko jedním z kritérií a nelze na ni nahlížet tak, že automaticky znamená naplnění kritérií ostatních. Co se týče odkazu krajského soudu i Nejvyššího správního soudu na usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 4158/18, stěžovatelka upozornila na rozdílné precedenční účinky nálezů a usnesení Ústavního soudu. Krajský soud podle stěžovatelky pochybil i tím, že se nezabýval kolizí práva žalobce na informace s právem stěžovatelky vlastnit majetek a podnikat ani otázkou postavení stěžovatelky na trhu. Nakonec stěžovatelka namítala, že svou činností dostatečně nenaplní ani požadavek veřejného účelu, takže by neměla být veřejnou institucí, jak ji popisuje důvodová zpráva k zákonu č. 241/2022 Sb., jímž byl novelizován informační zákon.

[8] Žalobce ve **vyjádření** ke kasační stížnosti uvedl, že Nejvyšší správní soud již v této věci rozhodoval rozsudkem č. j. 8 As 40/2022-76, s jehož závěry se ztotožňuje. Pro to, aby byla obchodní společnost veřejnou institucí, postačuje naplnění převahy znaků popsaných v nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ve spojení se stoprocentní majetkovou účastí státu. Krajský soud otázku charakteru stěžovatelky jako veřejné instituce posoudil správně a od relevantní judikatury se neodchýlil. Stěžovatelka sice byla založena soukromoprávním jednáním, které se formálně uplatní též při ustavování jejích orgánů nebo dohledu nad její činností, avšak fakticky se jedná o projevy vůle veřejné moci; k tomu hospodáří s veřejnými prostředky. Podle žalobce tedy stěžovatelka je veřejnou institucí a povinnou osobou podle informačního zákona, na čemž nemění nic ani důvodová zpráva k novele informačního zákona. Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[9] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu [§ 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, 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 na úvod poznamenává, že o totožné otázce, tedy o tom, zda je stěžovatelka povinnou osobou dle informačního zákona, již rozhodoval, a to rozsudkem č. j. 8 As 40/2022-76. Dokonce to bylo v řízení s týmiž účastníky, což ostatně uvedli stěžovatelka i žalobce ve svých podáních. Proti uvedenému rozsudku podala stěžovatelka též ústavní stížnost, kterou Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 11. 7. 2023, sp. zn. II. ÚS 1384/23. Výslovně přitom konstatoval, že závěr správních soudů, že stěžovatelka je veřejnou institucí (povinnou osobou) podle § 2 odst. 1 informačního zákona vyplývá z ústavně konformní aplikace judikatury Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud proto předesílá, že jelikož je současná argumentace stěžovatelky ve své podstatě totožná s její argumentací v předchozích řízeních, neshledal důvod se od svých dřívějších závěrů odchýlit, a tedy ani předložit věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[13] Podle § 2 odst. 1 informačního zákona platí, že *povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*

[14] Stěžejní námitka stěžovatelky spočívá v tom, že krajský soud při hodnocení, zda je stěžovatelka veřejnou institucí, příliš upřednostnil hledisko majetkové účasti státu na úkor dalších kritérií vyplývajících z judikatury Ústavního soudu. Kritéria Ústavní soud vymezil v nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, ve věci *Letiště Praha*: způsob vzniku a zániku instituce, osobu zřizovatele, subjekt vytvářející orgány instituce, existenci či neexistenci státního dohledu a veřejný či soukromý účel instituce. K tomu Ústavní soud zdůraznil, že v činnosti mnoha institucí se soukromoprávní aspekty prolínají s veřejnoprávními, a proto je pro kvalifikaci instituce rozhodující, které aspekty převažují. V nálezu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, ve věci *OTE*, Ústavní soud v návaznosti na náleze ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, ve věci *ČEZ*, akcentoval též hledisko úplného vlastnictví státem a podotkl, že „*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*“.

[15] Z citovaných nálezů vychází také usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 4158/18, proti jehož aplikaci v předchozích rozhodnutích správních soudů stěžovatelka brojí. Uvedené usnesení však není s další rozhodovací praxí Ústavního soudu v rozporu a byť lze stěžovatelce přisvědčit, že váha usnesení je nižší než váha nálezů, neshledává Nejvyšší správní soud na využití usnesení Ústavního soudu pro dokreslení argumentace krajského soudu nic nezákonného.

[16] Nejvyšší správní soud na popsany judikaturní vývoj reagoval např. v rozsudcích ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 As 145/2018-61, a ze dne 8. 4. 2020, č. j. 10 As 227/2018-41, týkajících se žádostí o informace od Českých drah, a. s., nebo ze dne 22. 10. 2021, č. j. 5 As 95/2019-51, ve věci *ČEPRO*, se závěrem, že aby bylo možné obchodní společnost podřadit pod pojem veřejná instituce podle § 2 odst. 1 informačního zákona, akcie či podíly

pokračování

obchodní společnosti musí být ze 100 % vlastněny státem (v širším slova smyslu) a zároveň je třeba hodnotit naplnění kritérií vymezených v nálezu *Letiště Praha*.

[17] Z uvedených východisek krajský soud zjevně vyšel a vyšel z nich rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 As 40/2022-76. Snaží-li se proto stěžovatelka dovodit něco jiného, nelze jí přisvědčit. Stejně tak nelze v duchu citovaných závěrů Ústavního soudu aprobovat přístup, jímž se stěžovatelka snaží odkazováním na dílčí formální soukromoprávní procesy upozadit vliv státu na její fungování. Stěžovatelka ostatně sama uvádí, že stát jako její jediný akcionář vykonává svá práva v mezích stanovených zákonem o obchodních korporacích. Stát tak prostřednictvím Ministerstva financí jako jediného akcionáře vykonává působnost valné hromady, a tedy plně rozhoduje o složení statutárního (představenstvo) i kontrolního (dozorčí rada) orgánu stěžovatelky. Stěžovatelku tedy efektivně řídí i kontroluje stát, na čemž nic nemění skutečnost, že tak činí využitím procesů upravených právním předpisem soukromého práva. To samé platí i pro vznik a případný zánik stěžovatelky – prvé měl stát plně pod svou kontrolou a druhé bude mít za nezměněných majetkových poměrů pod kontrolou rovněž.

[18] Založení stěžovatelky Fondem národního majetku, následný převod veškerých akcií na Ministerstvo financí a její správa a kontrola státem skrze strukturu obchodní korporace navíc přesně odpovídá situaci společnosti *ČEPRO*, jak ji Nejvyšší správní soud rozebral v bodech 24 až 26 rozsudku č. j. 5 As 95/2019-51. I ve věci *ČEPRO* Nejvyšší správní soud při posouzení společnosti jako veřejné instituce kladl důraz především na materiální stránku vlivu státu, tedy na to, že je to právě stát, kdo společnost založil, rozhoduje o její existenci a jako jediný akcionář plní funkci valné hromady akciové společnosti. I z tohoto úhlu pohledu je závěr krajského soudu, že stěžovatelka jednoznačně naplňuje čtyři kritéria z pěti podle nálezu *Letiště Praha* a kritérium stoprocentní majetkové účasti státu podle nálezu *ČEZ* souladný s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu. Na tom nic nemění ani odkazy stěžovatelky na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 Afs 5/2009-91, a ze dne 21. 10. 2010, č. j. 9 Afs 74/2010-254. Nesouvisí totiž s předmětem nynějšího řízení, neboť se týkají toho, zda je stěžovatelka veřejným zadavatelem ve smyslu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Věnují se tedy otázce kvalitativně zcela odlišné, spadající do jiného rámce veřejnoprávní regulace (obdobně již cit. rozsudek č. j. 8 As 40/2022-76, bod 21).

[19] Stěžovatelka ve své kasační argumentaci přehlíží také to, že při kvalifikaci společnosti jako veřejné instituce je potřebné zohlednit, které aspekty u ní převažují. K tomu je nutné vzít úvahu i názor Ústavního soudu, že je z důvodu zajištění veřejné kontroly hospodaření s majetkovými hodnotami ovládanými přímo či nepřímo veřejnou mocí žádoucí, se v pochybnostech přiklonit k řešení rozšiřujícímu okruh povinných subjektů. To znamená, že pokud je stěžovatelka zcela vlastněna státem a naplňuje téměř všechna kritéria dle nálezu *Letiště Praha*, je veřejnou institucí. Jde-li o zbývající kritérium veřejného účelu, Nejvyšší správní soud k němu ve shodě se svými dřívějšími závěry z rozsudku č. j. 8 As 40/2022-76, podotýká, že pro určení subjektu jako veřejné instituce není nutné naplnit všechna kritéria. Případné nedostatky úvah stran veřejného účelu proto bez dalšího nemají vliv na zákonnost rozsudku krajského soudu.

[20] V rozsudku č. j. 8 As 40/2022-76 se Nejvyšší správní soud vyslovil rovněž k argumentaci stěžovatelky důvodovou zprávou k novele informačního zákona. Podstatné je, že novela provedená zákonem č. 241/2022 Sb. se nedotkla znění § 2 odst. 1 informačního zákona a důvodová zpráva nijak nepolemizuje s výše citovanou judikaturou vymezující okruh povinných subjektů. Naopak, výslovně uvádí, že východiskem pro transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru, která je obsahem novely, je principiální zachování dosavadní úrovně práva na informace co do okruhu povinných subjektů i rozsahu informací, k nimž se vztahuje jejich informační povinnost. Důvodná tedy není ani tato argumentace stěžovatelky.

[21] K otázce kolize práva na informace s právem stěžovatelky vlastnit majetek a podnikat Nejvyšší správní soud poznamenává, že řešení střetu těchto dvou práv je vlastní až rozhodování o tom, zda povinný subjekt musí nějakou informaci poskytnout, resp. při hodnocení důvodnosti uplatnění některé ze zákonných výluk pro poskytnutí informace. Sporná otázka v projednávané věci oproti tomu spočívá v tom, zda stěžovatelka vůbec podléhá informačnímu zákonu. Konstatováním, že stěžovatelka je veřejnou institucí, neboť naplňuje podmínky vymezené judikaturou Ústavního soudu, ještě žádná kolize mezi právy stěžovatelky a žalobce nevzniká, a proto není namístě se jí zabývat.

[22] Obdobně nemá na zákonnost rozsudku krajského rozsudku vliv to, zda se dostatečně vyjádřil k postavení stěžovatelky na trhu. Stěžovatelka totiž nijak nekonkretizuje, jaký vliv má tato otázka na závěr o její povaze coby veřejné instituce. Námitku tak Nejvyšší správní soud hodnotí jako nekonkrétní a mimoběžnou s nosnými důvody rozhodnutí krajského soudu.

[23] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaná (stěžovatelka) nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, který měl ve věci úspěch, náklady řízení dle soudního spisu nevznikly. Nadto žalobce výslovně uvedl, že náhradu nákladů řízení nepožaduje. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. července 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu

pokračování

8 As 74/2023 - 67