

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Daniely Zemanové, soudce Ladislava Derky a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Mgr. et Mgr. J. Š.**, zast. JUDr. Jiřím Olivou, advokátem se sídlem Jakubská 121/1, Brno, proti žalovanému: **VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a. s.,** se sídlem Soběšická 820/156, Brno, zast. Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2015, čj. GR/786/Kuc/15, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 6. 2017, čj. 31 A 111/2015-141,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobce JUDr. Jiřího Olivy, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal žalovaného o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Jednalo se o informace o stavbě Centrum zelených vědomostí v Bystřici pod Pernštejnem stavebníka Město Bystřice pod Pernštejnem, a to konkrétně popis způsobu nakládání s odpadními vodami, včetně parametrů (kanalizační přípojky, vsaku, retenční nádrže apod.), popis způsobu, jímž byla vyřešena nevyhovující kapacita stoky jednotné kanalizace v úseku KS č. 53-34, do které jsou odpadní vody zaústěny, a dále popis způsobu ověření, že stavba byla provedena v souladu s podmínkami stanovenými žalovaným. Žalovaný na žádost žalobce reagoval

sdělením generálního ředitele společnosti ze dne 16. 10. 2015, ve kterém odmítl informace poskytnout. Proti tomu podal žalobce dne 26. 10. 2015 odvolání, na které reagoval žalovaný sdělením ze dne 24. 11. 2015. V obou sděleních žalovaný odůvodnil neposkytnutí informací tím, že není povinným subjektem ve smyslu informačního zákona.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud"). Krajský soud žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 28. 6. 2017 zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2015, čj. GR/786/Kuc/15, a ze dne 16. 10. 2015, čj. GR/780/Kuc/15, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že základní spornou otázkou je to, zda žalovaný splňuje kritéria povinného subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona. Dle tohoto ustanovení 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.

[3] Krajský soud uvedl, že kritérii pro posouzení, zda určitá právnická osoba je veřejnou institucí ve smyslu citovaného ustanovení, se v minulosti zabýval jak Ústavní soud, tak opakovaně i Nejvyšší správní soud. Krajský soud odkázal s ohledem na po skutkové i právní stránce obdobné postavení žalovaného subjektu na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2013, čj. 9 As 137/2012-52 a na v něm citovaný nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06. Ve shodě s těmito rozhodnutími posoudil krajský soud postavení žalovaného podle hledisek, které vymezil ve svém nálezu Ústavní soud, a zhodnotil proto způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu); hledisko osoby zřizovatele (zda je zřizovatelem instituce stát či nikoli); subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (tj. zda dochází k vytváření orgánů státem či nikoliv); existenci či neexistenci státního dohledu nad činností instituce; veřejný nebo soukromý účel instituce. Nejvyšší správní soud ve svých předchozích rozhodnutích dovodil, že pojem stát je třeba interpretovat extenzivněji. Ústavní soud v testu veřejné instituce uvedeném v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 operuje s termínem stát, přičemž krajský soud dovodil, že pod pojem stát je ve smyslu informačního zákona zapotřebí podřadit i územní samosprávné celky a jejich orgány (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006-67).

[4] Jako prvním kritériem se soud zabýval způsobem vzniku dotčené instituce a osoby jejího zřizovatele. Mezi stranami není sporné, že žalovaný byl založen Fondem národního majetku. Podle soudu je klíčové, zda v době podání žádosti o poskytnutí informace byl žalovaný vlastněn státem, resp. územními samosprávnými celky. Z pohledu soudu nelze totiž činit rozdíl mezi tím, zda je obchodní společnost skutečně založena státem (v širším slova smyslu), nebo jestli tentýž stát získá k realizaci svých záměrů obchodní společnost v průběhu její existence prostřednictvím získání podílů na trhu. V případě, že by soud mezi uvedenými situacemi rozlišoval, bylo by možno vyhnout se plnění povinností, které dovodil Ústavní soud, tím, že by stát, případně územní samosprávný celek, vstoupil do již existující obchodní korporace a získal v ní majoritu, což by zcela popřelo smysl závěrů Ústavního soudu. V projednávané věci je proto dáno kritérium vzniku dotčené instituce jednak tím, že samotná obchodní korporace byla založena státem (Fondem národního majetku), a dále tím, že následně po její privatizaci v ní získal stát, resp. územní

samosprávné celky majoritní podíl. Není podstatné, že původní zakladatel společnosti stát v podobě Fondu národního majetku již v žalovaném nepůsobí, pokud ho v současnosti ovládá stát prostřednictvím územních samosprávných celků.

[5] Krajský soud dále posoudil kritérium zániku dotčené instituce, kritérium vytváření orgánů dotčené instituce státem a kritérium státního dohledu. Mezi účastníky nebylo sporné, že jediným akcionářem žalovaného je obchodní korporace Svaz VKMO, s. r. o., ani to, že tato obchodní korporace je vlastněna jako společníky svazky měst a obcí a městem Velké Opatovice. Krajský soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že při zániku společnosti (a obdobně i při vytváření orgánů žalovaného stejně jako při jeho ovládání a dohledu nad ním) není přítomen stát (ani územní samosprávné celky). Obchodní korporaci Svaz VKMO, s. r. o., vlastní svazky obcí a městem Velké Opatovice a tato obchodní korporace je jediným akcionářem žalovaného, tudíž je zřejmé, že je i žalovaný ovládán státem v širším slova smyslu. Na obchodní korporaci Svaz VKMO, s. r. o., mají obce, resp. jejich svazy přímý vlastnický vliv a jeho prostřednictvím mají vliv na žalovaného, kterého takto ovládají. Podle názoru soudu je nevýznamné, jak komplikovaná je struktura vlastnických vztahů povinného subjektu, ale je podstatné, jestli je to stát, resp. uzemní samosprávné celky, který může realizovat svůj vliv na zánik, činnost a formování orgánů povinného subjektu. Není rozhodné, zda tento vliv stát realizuje přímo nebo nepřímo prostřednictvím subjektu, který plně vlastní, neboť tento „prostředník“ reprezentuje sdružený vliv jednotlivých svazů obcí a města Velké Opatovice, tedy opět státu. Z povinností dle informačního zákona nemohou být vyloučeny subjekty, které by stát vlastnil prostřednictvím dalších subjektů, neboť v opačném případě by to mohlo vést k účelovému řetězení obchodních korporací pouze za účelem vyloučení povinností dle zákona. Relevantní není ani to, že obchodní korporaci Svaz VKMO, s. r. o., vlastní více subjektů. Z vlastnické struktury vyplývá, že vlastníkem je stát v širším slova smyslu, tedy svazky obcí a jedna obec sama o sobě. Podstatné není ani to, kolik obcí či měst tvoří jednotlivé svazky, ani to, že případným vystoupením ze svazku obce neznehodnocují svůj majetek, jak tvrdí žalovaný. Podstatné je podle krajského soudu pouze to, zda klíčový vliv v konečném subjektu má stát v širším slova smyslu, což v souzené věci soud dovodil, a není rozhodné, zda je tento vliv tvořen jedním „představitelem“ státu, tedy jedinou obcí, nebo dvěma či více. Nelze stanovit žádnou hranici pro mnohost jednotlivých územních samosprávných celků, které by se podílely na vytvoření, resp. ovládání povinného subjektu (je nerozhodné, zda vliv v povinném subjektu vykonává jediná obec nebo sto obcí). Podstatou je, zda je klíčovým vlastníkem stát v širším slova smyslu.

[6] Ve vedoucích a ostatních klíčových pozicích v žalovaném i Svazu VKMO, s. r. o., (statutární orgány, dozorčí rada) zasedají představitelé jednotlivých územních samosprávných celků, kteří vlastní obchodní korporaci Svaz VKMO, s. r. o., z čehož je zřetelný vliv státu, resp. územních samospráv na chod žalovaného.

[7] Krajský soud neshledal podstatným, že žalovaný je společnost založená podle obchodního zákoníku (zákona č. 513/1991 Sb.), která je podnikatelem, tj. vykonává činnost za účelem dosažení zisku. U mnoha společností soukromého práva Ústavní soud i správní soudy dovodily, že jsou povinným subjektem dle informačního zákona.

[8] Veřejný zájem v dané věci vyplývá ze zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů. Dle jeho § 1 odst. 2 se vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu zřizují a provozují ve veřejném zájmu. Krajský soud proto dovodil, že pokud zákon provozování vodovodů a kanalizací považuje za činnost ve veřejném zájmu, pak v rozsahu zákona plní žalovaný veřejný účel, neboť provozuje infrastrukturu ve veřejném zájmu, a to bez ohledu na to, kdo je jejím vlastníkem. Ohledně podnikání žalovaného je povinný subjekt v tomto směru chráněn ustanovením § 7 informačního zákona, dle kterého *je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne*.

[9] Krajský soud uzavřel ve shodě s odkazovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, že žalovaný je povinným subjektem, jak jej definuje ustanovení § 2 odst. 1 informačního zákona.

[10] Oba přípisy žalovaného (z 24. 11. 2015 a z 16. 10. 2015) vyhodnotil krajský soud jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a to v souladu s ustálenou judikaturou, která považuje rozhodnutí ve smyslu materiálním za individuální správní akt vydaný orgánem veřejné moci při výkonu veřejné správy z pozice jejího vrchnostenského postavení, a to bez ohledu na jeho označení, formu nebo procesní předpisy, jimiž se vydání rozhodnutí řídí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107, publikovaný pod č. 923/2006 Sb. NSS).

[11] Krajský soud neshledal, že by mohl dle § 16 odst. 4 informačního zákona přikázat žalovanému poskytnout požadované informace. Uvedl, že s ohledem na obsah správního spisu a konkrétní požadované informace nemohl sám zhodnotit, zda požadované informace jsou v dispozici žalovaného a jestli neexistují jiné důvody pro odmítnutí poskytnutí informací. Uložil žalovanému jako povinnému subjektu dle informačního zákona v tomto směru posoudit žádost o poskytnutí informací a rozhodnout o ní.

II. Shrnutí argumentů v kasační stížnosti žalovaného a vyjádření žalobce

[12] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, s níž spojil i návrh na přiznání jejího odkladného účinku. Navrhl rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. V odůvodnění stížnosti odkázal na pět kritérií definovaných Ústavním soudem v nálezu z 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, přičemž podle Ústavního soudu z převahy kritérií (znaků) se vyvozuje zařazení určitého subjektu pod veřejnou instituci. Stěžovatel převážnou většinu těchto znaků nesplňuje. Nebyl založen za veřejným účelem, provozování vodovodů a kanalizací není činností prováděnou výhradně ve veřejném zájmu, jedná se o podnikatelskou činnost. Stěžovatel je zprostředkovaně ovládán svazky měst a obcí, které neovládaly stěžovatele od jeho vzniku, nýbrž postupně prostřednictvím společnosti Svaz VKMO, s. r. o., a to s cílem dosažení zisku, resp. zvýšení svých příjmů za účelem obnovy a rozvoje jimi vlastněných vodovodů a kanalizací.

[13] Podle názoru stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, jestliže považoval stěžovatele za veřejnou instituci ve smyslu informačního zákona. Nález

pokračování

Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 podporuje závěr stěžovatele, že není veřejnou institucí, resp. povinným subjektem ve smyslu informačního zákona. Pokud jde o splnění prvních dvou kritérií (způsob vzniku/zániku a osoba zřizovatele), tato nejsou splněna v případě, kdy územní samosprávné celky ovládly stěžovatele až s velkým časovým odstupem a nezávisle na založení stěžovatele.

[14] Ústavní soud v nálezu z 20. 6. 2017 mj. konstatoval: *„Stěžovatelka tak sice obdobně jako řada jiných subjektů v dané době vznikla na základě rozhodnutí o privatizaci, od okamžiku svého vzniku byla nicméně osobou soukromého práva, odlišnou od státu, na kterou se vztahoval obchodní zákoník (nyní zákon o obchodních korporacích). Zcela soukromoprávní režim mělo vytváření jejích orgánů či výkon práv jednotlivých akcionářů a měl by jej i případný zánik této společnosti. Uplatnila by se zde standardní soukromoprávní úprava jako v případě jiných obchodních společností. (...) Obecně platí, že obchodní společnost představuje typický příklad soukromoprávního subjektu, vůči němuž se, pokud jde o ukládání povinností, musí v plné míře uplatnit ústavní záruky základních práv a svobod. Nezáleží na tom, zda je jejím společníkem stát nebo územně samosprávný celek, ani jaká je jejich účast v obchodní společnosti a práva a povinnosti z ní plynoucí. Obchodní společnost je samostatný subjekt, jehož zájmy nemusí být totožné se zájmy jejího společníka. (...) Stěžejní argument, na němž správní soudy založily svůj závěr o povaze stěžovatelky jako veřejné instituce, je proto třeba spatřovat v tom, že ji stát fakticky ovládá, když jeho podíl na základním kapitálu a na hlasovacích právech v posledních letech činil (a i dnes činí) přibližně 70 %. Stát má z tohoto důvodu i dominantní vliv na vytváření jejích orgánů. Ani zde však Ústavní soud nesdílí hodnocení správních soudů, že stěžovatelka má povahu veřejné instituce. Stát totiž bez ohledu na velikost svého podílu v obchodní společnosti pouze vykonává svá práva, jež mu jako jakémukoliv jinému akcionáři přiznávají předpisy práva soukromého. Jeho většinový podíl sám o sobě nic nemění na povaze stěžovatelky jako soukromoprávního subjektu. Není ani zřejmé, od jaké výše uvedeného podílu by se mělo odvíjet hodnocení, zda jde nebo nejde o veřejnou instituci, ani jaký vliv by z tohoto hlediska měla případná změna podílu. Stěžovatelka se ze zákona o svobodném přístupu k informacím žádný takovýto minimální podíl, z něhož by mohla dovozovat své postavení coby veřejné instituce, nedozví. Při akceptování výkladu správních soudů by tak byla v podstatě odkázána na to, jakým způsobem bude z jejich strany dodatečně posouzen "vliv státu" na její činnost.“*

[15] Podle názoru stěžovatele i z nálezu Ústavního soudu plyne, že zprostředkované ovládání stěžovatele několika stovkami měst a obcí a ani okolnost, že tato města a obce mají možnost prostřednictvím Svazu VKMO, s. r. o., jmenovat členy orgánů stěžovatele, nepostačují k tomu, aby bylo splněno kterékoliv z pěti podstatných kritérií; stěžovatel nemůže být jako obchodní společnost považován za veřejnou instituci.

[16] Veřejný účel mají vodovody a kanalizace, avšak nikoliv jejich provozovatel (zejména pokud je nevlastní) a veřejným účelem nejsou činnosti spočívající v provozování vodovodů a kanalizací. Tyto činnosti jsou prováděny v konkurenčním prostředí a za účelem zisku, stěžovatel je pouze jeden za soutěžitelů a rozhodně nemá monopolní postavení. Provozovatelem vodovodů a kanalizací může být ve smyslu § 2 odst. 5 zákona č. 274/2001 Sb. osoba, která provozuje vodovod a/nebo kanalizaci a je držitelem povolení k provozování. Samotné získání povolení nečiní z osoby soukromého práva veřejnou

instituci ve smyslu informačního zákona. Jak plyne z výpisu z obchodního rejstříku, předmět podnikání stěžovatele se neomezuje jen na provozování vodovodů a kanalizací. Tímto předmětem jsou i činnosti, u kterých nelze shledat žádné znaky veřejného účelu. Podstata existence a fungování stěžovatele, podobně jako u společnosti ČEZ, a. s., k jejíž povaze se Ústavní soud vyjádřil v uvedeném nálezu z 20. 6. 2017, spočívá především v podnikání, jehož účelem je dosahování zisku. Za tímto účelem byl založen stěžovatel i jeho jediný akcionář Svaz VKMO, s. r. o.

[17] Stěžovatel uvedl, že z postavení veřejné instituce vyplývají určité povinnosti, a to nejen povinnost poskytnout požadované informace podle informačního zákona, ale i povinnost vést související správní řízení, ve kterém má povinný subjekt postavení správního orgánu rozhodujícího o právech a povinnostech žadatele. Podle citovaného nálezu Ústavního soudu uložení takových povinností zasahuje do práv soukromoprávního subjektu a je možné pouze na základě zákona. V projednávané věci ale takový jasný zákonný základ chybí. Stěžovatel nemá povinnost znát rozhodnutí soudů (byť nejvyšších), jejichž účastníkem nebyl. Při použití běžných interpretačních metod nemůže stěžovatel při výkladu informačního zákona dospět k závěru, že jako akciová společnost soukromého práva, jejímž jediným akcionářem je jiná obchodní společnost, je veřejnou institucí ve smyslu uvedeného zákona.

[18] Rozsudek je nedostatečně odůvodněn, neboť krajský soud se nevypořádal s žalobní námitkou, zda zákonné vymezení veřejné instituce je natolik určité, aby byl dán zákonný základ povinnosti stěžovatele jako povinného subjektu podle informačního zákona.

[19] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti neztotožnil s tvrzením, že by byl rozsudek nedostatečně odůvodněn. Krajský soud veškeré své právní závěry přesvědčivě odůvodnil, a to i s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Závěry, které stěžovatel činí z nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16, nelze dovodit pro tuto věc. Není pravda, že by Ústavní soud opouštěl svou dosavadní ucelenou judikaturu. Ústavní soud odkázal na svůj nález sp. zn. I. ÚS 260/06, a to včetně znaků umožňujících rozlišit, zda má určitý subjekt povahu veřejné nebo soukromé instituce. V napadeném rozsudku krajský soud tento test podle nálezu Ústavního soudu z 24. 1. 2007 sp. zn. i ÚS 260/06 provedl a učinil závěr, že žalovaný splňuje převážnou většinu definičních znaků veřejné instituce. Žalovaný se snaží vzbudit zdání, že je vystaven stejnému konkurenčnímu prostředí, jako např. ČEZ, a. s., ve srovnání s nálezem sp. zn. IV. ÚS 1146/16. Tak tomu ale není, neboť spotřebitel (zákazník žalovaného) nemá možnost volby, od koho bude odebírat vodu, na rozdíl od spotřebitelů elektrické energie, kteří si mohou libovolně vybírat a měnit dodavatele elektřiny. Veřejný zájem u žalovaného vyplývá zcela konkrétně ze zákona č. 274/2001 Sb., a to zákonnou definicí. Na tom nemůže nic změnit ani okolnost, že by se vedle provozování vodovodů a kanalizací věnoval i jiné činnosti. Postavení žalovaného není srovnatelné se společností ČEZ, a. s. Nelze a priori vyloučit z pojmu „veřejná instituce“ obchodní společnosti z důvodu, že jsou zřízeny za účelem zisku. Viz např. dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu, který přiznal postavení veřejné instituce společnostem Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s. (usnesení z 3. 4. 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12) a Brněnské komunikace, a. s. (usnesení sp. zn. III. ÚS 1705/13). Podle názoru žalobce je veřejná kontrola entit hospodařících s veřejnými prostředky podstatnou esencí

pokračování

demokracie a tento pilíř demokratického právního státu nelze oslabovat rozšiřujícími výklady některých rozhodnutí Ústavního soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dále přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[21] Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je důvody kasační stížnosti vázán (viz § 109 odst. 4 s. ř. s.), proto se zabýval výlučně právním posouzením kasačních námitek.

[22] V prvé řadě se Nejvyšší správní soud neztotožnil s tvrzením stěžovatele, že napadený rozsudek je nedostatečně odůvodněn, neboť podle názoru stěžovatele se krajský soud nezabýval dostatečně tím, zda je vymezení pojmu „veřejná instituce“ natolik určité, aby byl dán zákonný podklad povinnosti stěžovatele podle informačního zákona. Krajský soud zcela zřetelně vycházel z pěti kritérií, vytvořených v ustálené judikatuře Ústavního soudu (a k nimž se hlásí též nález Ústavního soudu z 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, dříve i nález Ústavního soudu z 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02) a aprobovaných v četné judikatuře Nejvyššího správního soudu k posouzení pojmu „veřejná instituce“ použitého v § 2 odst. 1 informačního zákona v rozhodném znění („*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.*“) Z rekapitulace odůvodnění rozsudku uvedené výše v odstavci [3] (v odůvodnění rozsudku se jedná o poslední odstavec na str. 3 a dále následuje podrobný rozbor jednotlivých kritérií) je zřejmé, že krajský soud nepovažuje zákonný pojem „veřejná instituce“ za nevyložitelný, či za prázdnou floskuli bez jakéhokoliv obsahu (pokud by tento postoj zaujal, popřel by veškerou dosavadní judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu na toto téma, mj. i nález Ústavního soudu z 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, na který odkazuje stěžovatel a z něhož dovozuje, že osoba stěžovatele není veřejnou institucí).

[23] Pojem „veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky“ byl do informačního zákona vložen novelou provedenou zákonem č. 39/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů. Výkladem tohoto pojmu se zabýval Ústavní soud například v nálezech ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, z 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 a z 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16. Ústavní soud vymezil tato hlediska pro hodnocení toho, zda se jedná o veřejnou nebo soukromou instituci následovně:
a) způsob vzniku či zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),

b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoliv; 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 nikoliv; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci), a
e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

[24] Ústavní soud také dovodil v nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06), že „[z]*ařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z „převahy" znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.*" Znamená to, že všechny znaky veřejné instituce nemusí být naplněny kumulativně, což konstatoval i stěžovatel.

[25] Stěžovatel též zpochybnil, zda je pojem „veřejná instituce", obsažený v § 2 odst. 1 informačního zákona, dostatečně určitý, tj. jinými slovy jestli vůbec lze nějakou instituci (vyjma státních orgánů a územních samosprávných celků) označit za veřejnou. V tomto směru stěžovatel naráží na okolnost, že uvedený pojem není v informačním zákoně (či v jiném zákoně) definován, proto se domnívá, že by neměl být pod tento pojem podřazen a neměly by mu být ukládány povinnosti podle informačního zákona. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že neexistence definice uvedeného pojmu „veřejná instituce" není opomenutím zákonodárce, nýbrž vychází z názoru, že uvedený pojem nelze zcela exaktně definovat. V tomto směru Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění nálezu 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, ve kterém se Ústavní soud přihlásil k nálezu sp. zn. III. ÚS 671/02, podle kterého „*ze skutečnosti, že zákonodárce neprovedl změnu v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění zákonů č. 101/2000 Sb., č. 159/2000 Sb. a č. 39/2001 Sb., výslovným označením České televize a Českého rozhlasu v postavení povinných subjektů, nýbrž ji provedl zakotvením obecného pojmu "veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky", plyne závěr, dle něhož rozsah tohoto pojmu nutno vymezit "interpretací definičních znaků takto stanovené množiny subjektů."*" Dále Nejvyšší správní soud odkazuje i na odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, ve kterém se uvádí: „*V tomto kontextu není bez významu, že současný vývoj prakticky znemožňuje striktní oddělení všech institucí soukromých od všech institucí veřejných (přitom ani dříve o tom v teorii práva nepanovala shoda), což souvisí právě s tenkou a často ne zcela zřetelnou hranicí mezi soukromým a veřejným právem. Je potom možné poukázat na sbližování právnických osob soukromého práva a práva veřejného v poslední době... (...) Je tak třeba reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují.*"

[26] Okolnost, že zákonodárce úmyslně přenechal konkretizaci uvedeného pojmu „veřejná instituce" judikatuře Ústavního soudu, je zjevná z důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 Sb., účinným od 23. 3. 2006, kterým byla z § 2 odst. 1 informačního zákona po slovech „veřejné instituce" vypuštěna slova „hospodařící s veřejnými prostředky." V důvodové zprávě k této změně uvedeného ustanovení se uvádí, že „[p]*ředkladatel vychází z názoru, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky či nikoli, tento názor vychází především*

pokračování

z povahy těchto institucí, které jsou zřízeny státem, sledují veřejný účel, jejich orgány jsou vytvářeny či spoluvytvářeny státem a stát na jejich činnost dohlíží. Vymezení znaků veřejné instituce je převzato z rozhodnutí Ústavního soudu III. ÚS 686/02 [Sb.n.u.ÚS Svazek č. 29, Nález č. 30, str. 257]. Pokud některá instituce naplní tyto znaky, je to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby i na ni dopadla povinnost poskytovat informace."

[27] Z uvedených důvodů není správný názor stěžovatele, že s ohledem na absenci zákonné definice pojmu „veřejná instituce" nelze tento pojem vyložit, tj. že ve skutečnosti neexistuje žádná veřejná instituce, která by byla povinným subjektem dle informačního zákona.

[28] Nejvyšší správní soud se dále zabýval jednotlivými znaky (kritérii), zda osobu stěžovatele lze považovat za veřejnou instituci ve smyslu informačního zákona.

a) a b) způsob vzniku či zániku instituce, hledisko osoby zřizovatele.

[29] Ačkoli stěžovatel vznikl jako soukromoprávní právnická osoba, nelze přehlédnout fakt, že při jeho vzniku byl přítomen veřejnoprávní prvek. Stěžovatel byl založen v rámci velké privatizace rozhodnutím Fondu národního majetku České republiky (FNM), přičemž účelem privatizace byl převod veřejného majetku do majetku soukromého. Již z uvedeného je zřejmé, že to byl stát, resp. FNM, jakožto veřejnoprávní subjekt hospodařící se státním majetkem, jehož vůle stála na počátku vzniku stěžovatele. V případě FNM se jednalo o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky, zřízenou státem a přímo řízenou tehdejším Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci. Účelem FNM bylo primárně zaručit a technicky realizovat proces privatizace státního majetku, takže se nejednalo o podnikatelský subjekt, sledující zcela odlišné zájmy. K bližšímu vymezení právní povahy FNM odkazuje Nejvyšší správní soud na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 686/02. Byť tedy žalovaný vznikl soukromoprávní cestou, jeho zřizovatelem byl stát (v širším slova smyslu).

c) a d) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce, existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce.

[30] Mezi účastníky je nesporné, že jediným akcionářem je obchodní společnost Svaz VKMO, s. r. o., přičemž uvedená společnost je vlastněna společníky, jimiž jsou svazky obcí a město Velké Opatovice. K posouzení těchto hledisek Nejvyšší správní soud odkazuje na podrobné odůvodnění krajského soudu; krajský soud správně dovodil, že žalovaný je zcela ovládán státem v širším slova smyslu a že není podstatné, že se tak děje zprostředkovaně, tj. prostřednictvím uvedeného Svazu VKMO, s. r. o. Není relevantní, kolika obcemi jsou tvořeny jednotlivé svazky obcí (jak správně uvedl krajský soud, není žádná hranice pro kvantitu jednotlivých územních samosprávných celků, jež by měnila posouzení účasti státu). Při odkazu na nález Ústavního soudu z 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 stěžovatel přehlédl, že Ústavní soud se přihlásil ke svým usnesením z 3. 4. 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12 a ze 14. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 1705/13, v nichž shledal ústavně přípustným výklad správních soudů, které přiznaly postavení veřejné instituce akciovým společnostem, jejichž jediným společníkem byl územní samosprávný celek (jednalo se o

Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s., a Brněnské komunikace, a. s.), viz odstavec 62 uvedeného nálezu. To je zcela zásadní odlišující prvek ve srovnání se společností ČEZ, a. s., ve které měl (má) stát pouze částečnou majetkovou účast. Z tohoto důvodu nelze použít právní závěry Ústavního soudu, vážící se k posouzení této společnosti, zda splňuje kritéria veřejné instituce, na posouzení žalovaného v této kasační věci.

[31] Není správná kasační námitka stěžovatele, že okolnost, že města a obce mají možnost prostřednictvím Svazu VKMO, s. r. o., jmenovat členy orgánů stěžovatele, nesplňuje žádné z pěti uvedených podstatných kritérií. Naopak Nejvyšší správní soud uvádí, že z uvedené skutečnosti je zřetelné, že jsou splněna uvedená kritéria c) a d) – stát v širším slova smyslu vytváří a též mění orgány žalovaného a tím si zajišťuje kontrolu (dohled) nad činností žalovaného. Jak správně uvedl krajský soud, není podstatné, že stát (v širším slova smyslu) vstoupil majetkově do stěžovatele až později. Nemá žádný význam i případně delší časový odstup (jak nesprávně namítá stěžovatel), neboť to nic nemění na tom, že v okamžiku položení žalobcova dotazu na informace žalovanému byla splněna uvedená kritéria c) a d) pro závěr o žalovaném jako veřejné instituci z hlediska informačního zákona.

e) veřejný nebo soukromý účel instituce.

[32] Podle § 1 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb. „*Vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu se zřizují a provozují ve veřejném zájmu.*“ Jak plyne z uvedené citace, **provoz** vodovodů a kanalizací je ve veřejném zájmu. Představa stěžovatele, že „**činnost spočívající v provozování** vodovodů a kanalizací“ je něco jiného, než „provoz vodovodů a kanalizací“, není správná. Závěr krajského soudu, podle kterého je přímo zákonem konstatován veřejný účel uvedeného provozu a není dán žádný prostor pro jinou interpretaci, je v souladu se zákonem. Z uvedených důvodů i kritérium e) svědčí závěru, že žalovaný je v pojetí informačního zákona veřejnou institucí.

[33] Nejvyšší správní soud uzavírá, i s ohledem na závěry přijaté Ústavním soudem v jeho nálezu z 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, 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 projednávané věci je dána převaha znaků typických pro veřejnou instituci. Není tedy naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. pro nezákonnost ani pro nedostatek důvodů rozsudku.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[35] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[36] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., a to ve prospěch úspěšného žalobce proti stěžovateli. Zástupce žalobce učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým bylo

pokračování

vyjádření ke kasační stížnosti [úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. - advokátního tarifu]. Za to mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], k níž je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu; to činí dohromady 3 400 Kč (zástupce žalobce není plátce DPH).

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

V Brně dne 27. září 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu