



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Aleše Sabola a JUDr. Jaroslava Vlašína ve věci žalobce: **Zprávy z Chebu z. s.**, se sídlem Cheb, K Nemocnici 2375/2a, zastoupeného Mgr. Liborem Duškem, advokátem se sídlem Cheb, K Nemocnici 2375/2a, proti žalované: **CHEVAK Cheb a.s.**, se sídlem Cheb, Tršnická 4/11, zastoupené JUDr. Ing. Jířím Kurucem, advokátem se sídlem Karlovy Vary, I. P. Pavlova 568/38, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 6. 2017, č. j. 57 A 18/2016 – 98,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 6. 2017, č. j. 57 A 18/2016 – 98, **s e r u š í .**
- II. Žaloba **s e o d m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce podal dne 10. 11. 2015 u žalované žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále také jako „zákon o svobodném přístupu k informacím“), jíž žádal o poskytnutí seznamu evidovaných pohledávek stěžovatelky z titulu vydaných a neuhrazených faktur a dále pohledávek z titulu půjček a poskytnutých záloh ke dni 31. 8. 2015.

[2] Žalovaná na žádost reagovala zprávou ze dne 26. 10. 2015, v níž žalobci sdělila, že není subjektem povinným zveřejňovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Na odvolání proti tomuto sdělení reagoval s obdobnou argumentací předseda představenstva žalované, a to dopisem ze dne 27. 11. 2015, zn. 03483/2015, KPP 2598/2015. Proti tomuto dopisu podal žalobce (s tvrzením, že jde o rozhodnutí v materiálním smyslu) správní žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s.

[3] Krajský soud v Plzni (dále také jako „krajský soud“) rozsudkem ze dne 27. 6. 2017, č. j. 57 A 18/2016-98, rozhodnutí žalované ze dne 27. 11. 2015, zn. 03483/2015, KPP 2598/2015, a ze dne 26. 10. 2015 zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud v první řadě řešil otázku, zda je žalovaná veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a je tak povinným subjektem k poskytnutí informací vztahujících se k její působnosti. Krajský soud vycházel z judikatury Ústavního soudu obsahující výklad pojmu „*veřejná instituce*“, zejména pak z nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (dále také jako „*nález Letiště Praha*“). Přitom posuzoval případ žalované ve smyslu relevantních kritérií pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, jak byly v uvedeném nálezu uvedeny, tj. 1) způsob vzniku (zániku) instituce z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu; 2) hledisko osoby zřizovatele (zda je zřizovatelem instituce stát či nikoli); 3) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (tj. zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli); 4) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce; 5) veřejný nebo soukromý účel instituce. Rovněž pak krajský soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu na nález Letiště Praha navazující.

[5] Po provedeném dokazování krajský soud konstatoval, že žalovaná je akciovou společností založenou Fondem národního majetku, přitom v rámci privatizačního projektu byla přijata varianta typu smíšené akciové společnosti, do které města a obce okresu Cheb vložily svůj provozní a infrastrukturní vodárenský majetek, tedy vznikla na základě veřejnoprávního úkonu. Jejím zřizovatelem při vzniku byly jednotlivé obce, tedy územně samosprávné celky. Ve vztahu ke kritériu ovládnutí žalované soud vycházel z následující struktury akcionářů: Gelsenwasser AG Gelsenkirchen 28,16%, Město Cheb 17,29%, Město Mariánské Lázně 14,78%, Město Aš 10,19%, Město Františkovy Lázně 10,14 %, Město Lázně Kynžvart 3,69 %, ostatní akcionáři 15,75 %; dospěl následně k závěru, že územně samosprávné celky vlastní více než 50 % žalované společnosti. Ve smyslu zákona o obchodních korporacích pak také mají územně samosprávné celky rozhodující vliv na chod žalované s právem jednat jako ovládající osoba ve smyslu § 75 odst. 2 zákona o obchodních korporacích. Dohled (jakkoliv má charakter soukromoprávní) nad žalovanou je vykonáván převážně ze strany veřejnoprávních korporací, založena pak byla k uspokojování veřejných potřeb spočívajícím v zajišťování dodávky pitné vody a likvidaci odpadních vod.

[6] Krajský soud poté, co vyhodnotil skutkový stav podle kritérií definovaných v nálezu Letiště Praha, dospěl k závěru, že žalovaná je ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinným subjektem. Pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované spočívající v nedostatku důvodů nepostupoval podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, ale žalobou napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí pro nezákonnost a nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[7] Žalovaná (dále jako „stěžovatelka“) v kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu namítla, že není veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Namítla, že pojem „*veřejná instituce*“ je neurčitý a v teorii a praxi neznámý; neurčitost tohoto pojmu pak odporuje principu právní jistoty a principům právního státu vyjádřeným v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Stěžovatelka namítla, že pojem „*veřejná instituce*“ měl být vykládán v souladu s čl. 2 odst. 2 směrnice č. 2003/98/ES transponované zákonem č. 61/2006 Sb., jímž byla provedena novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím, a to pokud je v tomto článku vymezen pojem „*veřejnoprávní subjekt*“. Znaky veřejnoprávního subjektu, jak byly definovány uvedenou směrnicí, stěžovatelka nenaplnuje.

pokračování

[8] Dále stěžovatelka namítla, že nespĺňuje ani kritéria vymezená Ústavním soudem v nálezu Letiště Praha. V souvislosti s kritérii vymezenými v tomto nálezu uvedla následující argumentaci:

- a) Stěžovatelka nemá a neměla jakoukoliv zákonem vymezenou působnost, ani jí nebyla svěřena žádná pravomoc, protože nemůže být považována za vykonavatelku veřejné správy. K tomu doplnila, že informační povinnost má pouze veřejná moc, přičemž obchodní společnosti nositeli veřejné moci nejsou. Povinnost poskytovat informace o své činnosti mají státní orgány či orgány územní samosprávy, ovládají-li pak takové orgány obchodní společnosti, neexistuje s ohledem na princip rovnosti překážka, která by těmto orgánům bránila informace o činnosti obchodní společnosti poskytnout. Stěžovatelka nemůže být nucena postupovat podle správního řádu, neboť ten upravuje postupy subjektů veřejné správy.
- b) Míra účasti státu při založení stěžovatelky byla pouze nepřímá. Pro případ rozhodování o jejím zániku je účast státu dokonce vyloučena, územní samosprávné celky by pak pouze projevíly svou vůli prostřednictvím hlasování na valné hromadě.
- c) Představenstvo ani dozorčí rada nejsou utvářeny státem či výlučně územně samosprávnými celky.
- d) Výkon akcionářských práv ze strany státu neexistuje, ze strany územně samosprávných celků jako akcionářů nepředstavuje vrchnostenský dohled podle předpisů veřejného práva.
- e) U stěžovatelky není dán veřejný účel její činnosti, jako podnikatelka se snaží uspět na trhu s dodávkou pitné vody a odvádění odpadních vod.

[9] Stěžovatelka rovněž namítla, že nemá orgán, který by měl pravomoc rozhodnout o odvolání, jako právnická osoba soukromého práva nemůže vydávat správní rozhodnutí. Koncepce zákona o svobodném přístupu k informacím či jiných souvisejících právních předpisů nepočítá s tím, že by povinným subjektem byly obchodní společnosti nevykonávající veřejnou správu. Namítla, že krajský soud vybočil z mezí ústavně konformního výkladu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, porušil přitom právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle kterého povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona, v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

[10] Vedle výše uvedené argumentace stěžovatelka odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (dále jen jako „nález ČEZ“). V kasační stížnosti ocitovala pasáže tohoto nálezu.

[11] Žalobce navrhl kasační stížnost zamítnout. Ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že na rozdíl od společnosti ČEZ, u které si spotřebitelé mohou v případě nespokojenosti s nabídkou vybrat jiného dodavatele energie, má stěžovatelka v okrese Cheb monopolní postavení a spotřebitelé jsou na ni v odběru vody odkázáni. Odepření práva na informace je pak v tomto ohledu nepřiměřeným zásahem do ústavně garantovaného práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 1 Listiny. V případě akceptace závěrů Ústavního soudu v nálezu ČEZ pak hrozí účelový postup představitelů veřejných subjektů směřující k uspořádání vlastnických vztahů v obchodní společnosti tak, aby zákonu o svobodném přístupu k informacím korporace nepodléhala. K závěrům Ústavního soudu v bodu 69 nálezu ČEZ žalobce argumentoval závěry Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 As 81/2004, k bodům 71 až 78 tohoto nálezu

s odkazem na odbornou literaturu uzavřel, že by se na stěžovatelku nemělo pohlížet jako na běžnou společnost, nýbrž by měl být zohledněn veřejný úkol, který plní, tedy dodávka vody jako jedna ze základních lidských potřeb. Na stěžovatelku lze v tomto ohledu nahlížet jako na veřejný ústav.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Stěžovatelka kasační stížností sporuje samotnou podstatu věci, tedy zda je vůbec „*veřejnou institucí*“, tedy povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[15] Výkladem pojmu „*veřejná instituce*“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se zabývala judikatura jak Ústavního soudu, tak Nejvyššího správního soudu. Klíčovým je v tomto směru nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS, ve věci státního podniku Letiště Praha, který vymezil kritéria (znaky), na jejichž základě lze určitý subjekt identifikovat jakožto veřejnou instituci. Ústavní soud v nálezu konstatoval, že mezi znaky umožňující rozlišit, zda má určitý subjekt povahu veřejné nebo soukromé instituce, patří

- 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 instituce),
- 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).

Zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou či soukromou musí přitom vyplývat z "převahy" znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Podle kritérií uvedených v nálezu Letiště Praha, na který navázala četná judikatura Nejvyššího správního soudu, pak také skutkový stav krajský soud hodnotil.

[16] Nejvyšší správní soud pak v pozdější judikatuře na základě těchto kritérií identifikoval jako veřejné instituce celou řadu subjektů, které formálně vzato představovaly subjekty soukromoprávní, avšak právě s ohledem na jejich vazbu k orgánům veřejné moci (ať už orgánům státu či územním samosprávným celkům) dospěl k závěru, že se jedná o instituce veřejné. Tato tendence vyústila v rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015-84, č. 3405/2016 Sb. NSS, ve věci společnosti ČEZ, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že k naplnění kritérií veřejné instituce postačí, pokud je obchodní společnost vlastněna státem či územními samosprávnými celky nikoliv ze 100 %, ale je-li naplněno kritérium jejího tzv. efektivního ovládnutí.

pokračování

[17] Tento závěr korigoval Ústavní soud v nálezu ČEZ. Ústavní soud v nálezu označil za rozporný s čl. 4 odst. 1 Listiny výklad správních soudů, které napadenými rozsudky uznaly postavení společnosti ČEZ, a.s., jako veřejné instituce a jako povinnému subjektu jí uložily vydat rozhodnutí ve věci žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb.; konstatoval, že z čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny plyne povinnost poskytovat informace pouze státním orgánům a orgánům územní samosprávy, tedy výlučně subjektům veřejnoprávním. Tato povinnost sice může být stanovena „i fyzickým nebo právnickým osobám, které nejsou veřejnou mocí, nesmí však vést k ústavně nepřijatelnému zásahu do jejich základních práv a svobod. Takováto povinnost musí být v souladu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny vždy stanovena zákonem a musí dostát základním požadavkům plynoucím z principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, včetně požadavku na jasnost a určitost zákona“. Ústavní soud poznamenal, že vztážením informační povinnosti na soukromoprávní subjekt může být dotčena řada jeho základních práv a svobod. Nezbytným předpokladem takového zásahu, má-li být opodstatněný a přípustný, je „adekvátní zákonný základ, který však v případě veřejné instituce ve vztahu k soukromoprávním subjektům dán není. Tento pojem je natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má povinnosti povinného subjektu. Na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovodit žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce. Definiční znaky, které v minulosti vymezil Ústavní soud ve svých nálezech, měly zamezit právě tomu, aby byl uvedený pojem vztážen na jiné než veřejnoprávní subjekty. Ve vztahu k soukromoprávním subjektům ale žádná „upřesňující kritéria“ dovodit nelze. Nad rámec zákona je přitom nemohou v rámci své rozhodovací činnosti „dotvořit“ ani soudy. Pakliže by tak učinily a na jejich základě přiznaly některému ze soukromoprávních subjektů postavení veřejné instituce, uložily by mu tím povinnost v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny. [...] Je tedy zřejmé, že vyhrada zákona pro ukládání povinností jednotlivcům podle čl. 4 odst. 1 Listiny se v plné míře vztahuje i na obchodní společnosti, pro něž je pojem „veřejné instituce“ zcela neurčitým. Podřazení určité obchodní společnosti pod tento pojem by - při jeho současném zákonném vymezení - bylo možné jen v případě, že by tato naplňovala definiční znaky veřejné instituce a současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly výlučně „k tíži“ veřejné moci. Muselo by tedy jít o případ subjektu, jehož postavení by bylo - co do podstaty - stejné bez ohledu na to, zda má formu obchodní společnosti, nebo některé z právnických osob veřejného práva. [...] Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů.“ Ústavní soud výše uvedenými závěry hranice vymezení pojmu veřejná instituce fakticky zúžil; kritéria vymezená v nálezu Letiště Praha sice nezměnil, avšak jako relevantní odmítl kritérium tzv. efektivního ovládnutí obchodní společnosti, jak bylo definováno správními soudy, a pojem „veřejná instituce“ vztáhnul výlučně na obchodní společnosti, jejichž jediným společníkem je stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím, respektive, jejichž společníci sestávají výlučně z těchto subjektů.

[18] Na závěry Ústavního soudu přijaté v tomto nálezu odkázal posléze Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17 (ve věci Pražská plynárenská Servis distribuce, a. s.), v němž shledal povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím obchodní společnost, jejímž jediným akcionářem byla (byť zprostředkovaně) veřejnoprávní korporace, tedy i veškeré právní následky spojené s postavením této obchodní společnosti jako povinného subjektu šly v důsledku výlučně „k tíži“ této veřejnoprávní korporace.

[19] V nálezu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, Ústavní soud konstatoval rozpor mezi právními názory obsaženými ve dvou výše uvedených nálezech Ústavního soudu (v nálezu Letiště Praha a v nálezu ČEZ), pokud jde o výklad pojmu „povinný subjekt“ podle ustanovení

§ 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Rozpor vyústil v situaci, kdy Ústavní soud musel vyřešit, který z právních názorů vyslovených dříve v těchto nálezech platí. Ústavní soud vycházel z toho, že může být správným pouze jeden ze tří následujících právních názorů:

- (a) obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, není veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím (body 67-69 nálezu ČEZ);
- (b) o veřejnou instituci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím se jedná toliko v případě obchodních společností, jejichž jediným vlastníkem je stát nebo veřejnoprávní korporace (bod 70-71 nálezu ČEZ), anebo
- (c) veřejnou institucí je i taková obchodní společnost, u níž převažují znaky typické pro veřejné instituce (zejména převažuje majetková účast státu nebo veřejnoprávní korporace – nález Letiště Praha).

[20] Ústavní soud zodpověděl otázku tak, že platí právní názor, podle kterého je veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace.

[21] Zda lze aplikovat závěry nálezu ČEZ na konkrétní skutkový stav, řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2018, č. j. 10 As 239/2017-71 (ve věci VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI, a.s.). Jediným akcionářem obchodní společnosti byla v daném případě obchodní společnost Svaz VKMO, s.r.o., vlastněná svazky obcí a městem Velké Opatovice. Nejvyšší správní soud aproboval hodnocení otázky existence povinného subjektu podle kritérií nálezu Letiště Praha, k odkazu na nález ČEZ uvedl: „*Stěžovatel přehlédl, že Ústavní soud se přiblížil 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 společností, 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, vztahující se k posouzení této společnosti, zda splňuje kritéria veřejné instituce, na posouzení žalovaného v této kasační věci.*“ Následně podaná ústavní stížnost VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI, a.s., byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 4158/18. V něm Ústavní soud odkázal na nález Letiště Praha s tím, že definiční znaky pro posouzení povahy veřejné instituce uvedené v tomto nálezu aplikoval Ústavní soud i ve vztahu k obchodním společnostem (korporacím), jejichž jediným společníkem je územně samosprávný celek; v tomto směru neshledal jako ústavně nepřipustný výklad správních soudů, který takovému postavení přiznal např. společností Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost (usnesení sp. zn. I. ÚS 330/12), Brněnské komunikace a. s. (usnesení sp. zn. III. ÚS 1705/13) nebo Jablonecká energetická, a.s. (usnesení sp. zn. IV. ÚS 165/18). Ke stížnostní námitce ohledně aplikace závěrů nálezu ČEZ Ústavní soud odkázal na bod 71 tohoto nálezu, v němž je výslovně uvedeno, že povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů. Ústavní soud pak konstatoval, že a contrario lze přiznat postavení veřejné instituce obchodní korporaci, ve které je jejím jediným akcionářem jiný povinný subjekt podle informačního zákona, a to při splnění podmínky převahy znaků typických pro veřejnou instituci (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem). Ústavní soud dále uvedl: „*Závěr Nejvyššího správního soudu, že stěžovatelka je veřejnou institucí a povinným subjektem podle*

pokračování

informačního zákona, považuje Ústavní soud za ústavně konformní, neboť je zřejmé, že u stěžovatelky převažují znaky veřejné instituce. Jediným akcionářem stěžovatelky je obchodní společnost Svaz vodovodů a kanalizací měst a obcí, s. r. o. (dále jen "Svaz VKMO"), jejímiž jedinými společníky jsou svazky obcí a územně samosprávný celek (město Opatovice). Tato obchodní společnost je přitom "jiným povinným subjektem podle informačního zákona" předvídaným ve výše citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 stěžovatelka je ovládána územními veřejnoprávními korporacemi (v jejím představenstvu i dozorčí radě zasedají představitelé územních samosprávných celků, kteří vlastní obchodní korporaci Svaz VKMO, s.r.o.) a není podstatné, že se tak děje zprostředkovaně, tj. prostřednictvím jiného povinného subjektu. Smyslem činnosti stěžovatelky je vedle dosabování zisku i uspokojování veřejných potřeb občanů územně samosprávných celků sdružených ve Svazu VKMO dodávkami pitné vody a odváděním a čištěním odpadních vod. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, se vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu zřizují a provozují ve veřejném zájmu. Stěžovatelka tedy plní veřejný účel, neboť provozuje infrastrukturu ve veřejném zájmu, a to bez ohledu na to, kdo je jejím vlastníkem. Správně Nejvyšší správní soud poukázal na rozdílnost ve vztahu k nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16, jehož závěry nelze na posuzovanou věc použít. Stěžovatelka není diskriminována napadenými rozhodnutími správních soudů, nýbrž je jen povinna k tomu, co jí ukládá informační zákon. Lze tak učinit závěr, že stěžovatelka splňuje znaky veřejné instituce jak z hlediska dosud nepřekonaného nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, tak také z hlediska podstatné části argumentace obsažené v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16."

[22] Ústavní soud ve výše uvedeném usnesení odkázal rovněž na závěry obsažené v nálezu sp. zn. II. ÚS 618/18, akcentoval přitom skutečnosti, z nichž Ústavní soud v nálezu dovodil, že obchodní společnost je veřejnou institucí, tj. splnění rozhodných kritérií jak z hlediska nálezu Letiště Praha, tak z hlediska kritérií obsažených v bodech 70-71 nálezu ČEZ. Ve vztahu k účelu ústavně zaručeného základního práva na informace Ústavní soud v usnesení dále odkázal na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17, přitom zároveň konstatoval: „*Prostředkem způsobilým dosáhnout uvedeného účelu je přitom jak zákonná úprava registru smluv [(zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv) (zákon o registru smluv); doplněno Nejvyšším správním soudem], tak také podřazení právnických osob, v nichž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace stoprocentní majetkovou účast (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem), pod pojem "veřejná instituce" podle informačního zákona. Důvody, pro které se má daná informační povinnost, být provedená ve dvou rozdílných zákonech, vztahovat na stejný okruh povinných osob, jsou totiž identické.*“

[23] Na základě výše uvedených závěrů soudní judikatury Nejvyšší správní soud konstatuje, 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. Zkoumání podmínek převahy znaků typických pro veřejnou instituci a na jejich základě přiznání postavení veřejné instituce by totiž v případě, kdy by u obchodní společnosti primárně nebyly splněny podmínky uvedené v nálezu ČEZ, znamenalo aplikaci „*upřesňujících kritérií*“ nad rámec zákona, a tedy v důsledku uložení povinnosti v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny.

[24] V nyní posuzovaném případě stěžovatelka kritéria uvedená v nálezu ČEZ nespĺňuje, stoprocentním vlastníkem stěžovatelky totiž stát či veřejnoprávní korporace není, jejími akcionáři jsou mj. Gelsenwasser AG či fyzické osoby. Na stěžovatelku proto nelze na základě závěrů výše uvedených soudní judikatury nahlížet jako na veřejnou instituci, tedy jako na povinný subjekt podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Právní názor krajského soudu byl judikaturou Ústavního soudu překonán, jeho rozsudek je s touto judikaturou rozporný. Dlužno

podotknout, že nález ČEZ byl vyhlášen dne 18. 7. 2017, krajský soud tedy věc posuzoval podle relevantní soudní judikatury existující v době jeho rozhodování, a to zejména podle nálezu Letiště Praha, přitom s kritérii uvedenými v tomto nálezu se v rozsudku řádně vypořádal.

[25] Nejvyšší správní soud se nezabýval (obecně pojatými) kasačními námitkami stěžovatelky, pokud namítla, že nesplňuje kritéria pojmu „*veřejná instituce*“ vymezená Ústavním soudem v nálezu Letiště Praha. Za dané situace splnění těchto kritérií není skutečností rozhodnou pro posouzení věci. K argumentaci žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti namítající nepřipustné omezení ústavně garantovaného práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 1 Listiny lze pro úplnost odkázat na bod 80 nálezu ČEZ: „*Zcela nedotčena pak zůstává možnost požádat o informace vztahující se k určité obchodní společnosti, v nichž má stát nebo územně samosprávný celek účast, jejich příslušný orgán, který jménem státu nebo územně samosprávného celku vykonává práva spojená s touto účastí.*“ Nejvyšší správní soud pak v souzené věci neshledal důvod pro popření zásady incidentní retrospektivity nových právních názorů vytvořených judikatorními změnami. Možné legitimní očekávání žalobce, že mu bude informace na základě judikatury (nálezu Letiště Praha a z něj se odvíjející judikatura správních soudů) poskytnuta, a zhoršení jeho právního postavení v důsledku nálezu ČEZ není výraznějším zásahem do jeho práv oproti případnému zásahu do práv stěžovatelky spočívajícímu v uložení povinnosti v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny.

[26] Stěžovatelku nelze podle platné právní úpravy považovat za veřejnou instituci podle zákona o svobodném přístupu k informacím; stěžovatelka nemá postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a její sdělení, které žalobce napadl žalobou ke krajskému soudu, proto nemůže být rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Nejde přitom ani o jiný úkon, který by bylo možné ve správním soudnictví přezkoumat. V projednávaném případě tak vůbec není dána pravomoc správních soudů věc rozhodnout (§ 4 s. ř. s.), což představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Krajský soud žalobu věcně projednal, čímž zatížil řízení zmatečností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je povinen k takové vadě přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a proto rozsudek krajského soudu zrušil a zároveň sám rozhodl o odmítnutí žaloby (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.).

[27] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o odmítnutí žaloby, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98). O náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

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

V Brně dne 11. října 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu