



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Ostravské opravny a strojírny, s.r.o.**, se sídlem 28. října 1610/95, Ostrava, zastoupené JUDr. Mario Hanákem, advokátem se sídlem Matiční 730/3, Ostrava, proti žalované: **ČD Cargo, a.s.**, se sídlem Jankovcova 1569/2c, Praha 7, zastoupené Mgr. Miloslavem Strnadem, advokátem se sídlem Jankovcova 1569/2c, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2019, č. j. 0175/2019/O25, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2020, č. j. 9 A 109/2019 – 118,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2020, č. j. 9 A 109/2019 – 118, **se zrušuje** a věc se **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobkyně se žádostí ze dne 23. 6. 2019 po obchodní korporaci ČD Cargo, a.s. (dále také jen „*původní žalovaná*“) domáhala poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „*informační zákon*“). Žalobkyně konkrétně požadovala informace k výrobně technické dokumentaci, železničním kolejovým vozidlům a jejich revizím a kontrolám. Původní žalovaná však žalobkyni sdělila (písemností označenou „Odpověď na Váš dopis ze dne 23. 6. 2019“), že není povinným subjektem k poskytování informací dle informačního zákona. Byla totiž založena za účelem dosahování zisku, nikoli uspokojování veřejných potřeb. Převažují v ní soukromé prvky existence obchodní společnosti a nesplňuje definiční znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.

[2] K odvolání žalobkyně původní žalovaná opětovně uvedla, že není povinným subjektem k poskytování informací dle informačního zákona.

[3] V žalobě žalobkyně konstatovala, že jediným akcionářem původní žalované je společnost České dráhy, a.s., jejímž jediným akcionářem je Česká republika. V souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 (dále jen „*nález OTE*“), je veřejnou institucí jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát.

[4] Městský soud v Praze napadeným usnesením žalobu odmítl. Za judikaturní pilíře pro posouzení toho, zda je původní žalovaná povinným subjektem dle informačního zákona označil nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (dále jen „nález Letiště Praha“), a ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (dále jen „nález ČEZ“). Oba tyto nálezy se přitom doplňují a nejsou ve vzájemné kolizi. Soud dále přistoupil ke zkoumání jednotlivých kritérií stanovených těmito nálezy pro veřejnou instituci.

[5] Původní žalovaná by nevznikla bez zásadní ingerence státu (způsob vzniku instituce); zřizovatelem byla veřejná instituce (hledisko osoby zřizovatele); kreace orgánů původního žalovaného je v rukou státu (subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce); je zde přítomen státní dohled [(ne)existence státního dohledu]. Původní žalovaná však svou činností – neveřejná drážní doprava – nenaplňuje žádný veřejný účel, nevykonává veřejnou moc ani se na jejím výkonu nepodílí (veřejný účel instituce). Soud tedy uzavřel, že původní žalovaná není veřejnou institucí dle informačního zákona.

II. Kasační stížnost a vyjádření původní žalované

[6] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Namítá především to, že původní žalovaná je *veřejnou institucí* ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona, tedy povinným subjektem, který musí v intencích tohoto zákona o žádosti o informace rozhodnout. Zastává názor, že obchodní společnosti stoprocentně vlastněné státem jsou dle informačního zákona povinnými subjekty k poskytování informací. U kritérií vymezených v nálezu Letiště Praha totiž postačí převaha rozhodných znaků (kritérií), není nutné naplnit všechny v něm vyjmenované, k čemuž nesprávně dospěl městský soud.

[7] Původní žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem městského soudu, jehož argumentaci považuje za správnou. Zdůraznila, že v nálezu OTE byla obchodní společnost jediným držitelem licence na trhu s elektřinou a přímo se tak podílela na výkonu veřejné moci – řídila trh s elektřinou. Zákon její postavení přímo vymezoval. Kritérium veřejného účelu je přitom kritériem zcela zásadním. Původní žalovaná pro výše uvedené navrhuje, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[9] Kasační stížnost je důvodná, byť z jiných, než stěžovatelkou namítaných důvodů. Soud totiž shledal vadu řízení před městským soudem, kterou se musel zabývat i bez návrhu, tedy i bez odpovídající námitky stěžovatelky (§ 109 odst. 4, věta za středníkem s. ř. s.; k tomu v podrobnostech viz níže).

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že v obdobných věcech již rozhodoval. Rozsudkem ze dne 30. 10. 2020, č. j. 4 As 155/2020 – 42 (dále jen „rozsudek ve věci KPR“), ke kasační stížnosti žalovaného – Kanceláře prezidenta republiky (dále jen „KPR“) – zrušil rozsudek městského soudu ze dne 5. 5. 2020, č. j. 3 A 184/2018 – 45, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Důvodem pro zrušení byla skutečnost, že městský soud jednal s KPR jako se žalovaným, nikoli však s Úřadem pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“), na nějž přešla působnost rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutí povinného subjektu dle informačního zákona. Dále lze odkázat na rozsudek ze dne 12. 11. 2020, č. j. 3 As 288/2020 – 40, ve kterém byl ke kasační stížnosti žalované – České televize – ze stejných důvodů zrušen též rozsudek městského soudu. V rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 10 As 244/2020 – 40, pak Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalované – společnosti Vodovody a kanalizace Prostějov, a. s. – zrušil rovněž z výše nastíněných důvodů rozsudek Krajského soudu v Brně. V posledně uvedeném případě byla žalovanou také obchodní korporace, tedy právnická osoba soukromého práva, jako je tomu i v právě projednávané věci, a spor se taktéž týkal otázky, zda je obchodní korporace (žalovaná) veřejnou institucí, tedy povinným subjektem ve smyslu informačního zákona.

[11] Soud neshledal důvod odchýlit se od závěrů výše uvedeného rozsudku ve věci KPR a na něj navazujících rozhodnutí (citovaných v předcházejícím odstavci).

[12] Článek XV bod 17 zákona č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, změnil § 20 odst. 5 informačního zákona. Nebylo-li podle dřívější úpravy možné určit nadřízený orgán dle § 178 správního řádu, rozhodoval v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stál v čele povinného subjektu. Dle novelizovaného znění § 20 odst. 5 informačního zákona ovšem nyní v takových případech rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad.

[13] Dřívější úpravu § 20 odst. 5 informačního zákona bylo možno použít jen do 1. 1. 2020 (čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb.), počínaje následujícím dnem se proto použije úprava nová, a to i na běžící řízení.

[14] Původní žalobkyně, na kterou se stěžovatelka obrátila jako na povinný subjekt, je akciovou společností – v jejím případě tak není možné určit podle § 178 správního řádu, kdo je jejím nadřízeným správním orgánem. V projednávané věci tedy s účinností od 2. 1. 2020 přešla ze zákona působnost k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace z osoby stojící v čele povinného subjektu, u nějž nelze nadřízený orgán určit dle § 178 správního řádu, na Úřad. Na okraj lze poznamenat, že odpověď na odvolání (rozklad) stěžovatelky původní žalobkyně odeslala v červenci 2019, tedy v souladu s tehdy účinnou úpravou.

[15] Dle § 69 s. ř. s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, **nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla**. Ustanovení § 69 s. ř. s. tak upravuje specifický případ procesního nástupnictví, odlišný od úpravy obsažené v § 107 a § 107a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Při přechodu působnosti v důsledku změny zákona proto musí městský soud jednat s orgánem, na který přešla působnost. Neučiní-li tak, zatíží řízení vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé (k těmto závěrům detailně srovnej rozsudek ve věci KPR, především jeho odstavce [9] až [15]).

[16] Žaloba byla podána k městskému soudu dne 27. 8. 2019, působnost rozhodovat o odvolání žalobce však přešla dne 2. 1. 2020 na Úřad. Městský soud tedy měl od tohoto data jako s žalovaným jednat nikoliv s původní žalovanou, ale právě s Úřadem. Městský soud však k této skutečnosti nepřihlédl. Tím zatížil řízení o žalobě vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[17] Co se týče postavení původní žalované v dalším řízení před městským soudem, Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje na již výše citované rozsudky č. j. 3 As 288/2020 – 40, a č. j. 10 As 244/2020 – 40, a k této otázce ve stručnosti uvádí následující.

[18] Okruh povinných subjektů dle informačního zákona obecně nezahrnuje jen orgány veřejné správy a různé – od státu odlišné – veřejnoprávní korporace (například Českou televizi, Český rozhlas aj.), ale může zahrnovat i nejrůznější osoby soukromého práva - obchodní korporace. Tyto osoby na základě judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu mohou naplňovat za splnění podmínek v judikatuře uvedených znaky *veřejné instituce* dle § 2 odst. 1 informačního zákona (srovnej např. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06; judikatura Ústavního soudu je dostupná na <https://nalus.usoud.cz>). Stěžovatelka proto byla jako tento typ osoby v postavení žalované v řízení před městským soudem. Dle judikatury Ústavního soudu je taková osoba též osobou oprávněnou podat ústavní stížnost (viz nálezy ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, který zrušil rozsudek kasačního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 – 84, č. 3405/2016 Sb. NSS, v němž společnost ČEZ, a. s. vystupovala jako žalovaná). Nejvyšší správní soud zde zdůrazňuje, že výše uvedeným nijak nepředjímá vlastní posouzení základu sporu (tj., zda stěžovatelka v souvislosti s žádostí žalobkyně o informace vskutku byla či nebyla „veřejnou institucí“ a tedy i povinným subjektem dle informačního zákona). Uvedený výklad směřuje pouze k vysvětlení procesního postavení původní žalované v řízení před správními soudy.

[19] Ústavní soud již vysvětlil, že odmítnutí žádosti o poskytnutí informace podle informačního zákona je rozhodnutím o právech žadatele, které povinný subjekt vydává jako nositel veřejné moci. Povinný subjekt se v případě, že je jeho rozhodnutí nebo postup podroben soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, nemůže domáhat ochrany svých základních práv a svobod, neboť žádná základní práva nemá. Tento závěr ovšem dle Ústavního soudu neplatí, „[j]estliže je v postavení subjektu, který rozhoduje o poskytnutí informace, fyzická nebo právnická osoba. Rozhodnutí soudu, kterým jí byla uložena povinnost rozhodnout ve věci žádosti o poskytnutí informace (nebo kterým jí byla tato věc vrácena k dalšímu řízení) z důvodu, že bylo shledáno její postavení coby povinného subjektu podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, se totiž - pokud jde o samotnou existenci této povinnosti - dotýká jejich základních práv a svobod“ (viz již citovaný nálezy sp. zn. IV. ÚS 1146/16, bod 42). Nejvyšší správní soud dodává, že – vedle procesních práv – v úvahu připadá především základní právo takové právnické či fyzické osoby na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

[20] Povinné osoby odlišné od státu – právnické či fyzické osoby – (a takovou osobou je i stěžovatelka v nyní projednávané věci) tedy mají ve vztahu k poskytování informací vlastní subjektivní práva, nevystupují tedy jen jako svazek kompetencí určitého typu (což je základní definiční znak správního orgánu – viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014 – 58, č. 3257/2015 Sb. NSS). Právě naopak, právnické a fyzické osoby rozhodující ve věcech informačního zákona vystupovaly v řízení před správními soudy doposud jako žalovaný správní orgán (v pozici žalovaného) jen v důsledku *specifické* zákonné konstrukce. Šlo o *specifický* druh právní fikce, který utvářel z takovýchto osob „správní orgán“, neboť vycházel z kompetence takového „správního orgánu“ rozhodovat v oblasti informačního zákona. Ve skutečnosti však tyto osoby rozhodovaly o vlastních veřejných subjektivních právech.

[21] Zákon od 2. 1. 2020 určil jako orgán příslušný rozhodovat o odvoláních a v řízení o stížnosti Úřad. Za normálních okolností by nebyl problém s tím, že původní žalovaný správní orgán je nahrazen v pozici žalovaného Úřadem. Typický žalovaný správní orgán v řízení před správním soudem nemá z povahy věci žádná subjektivní práva, má jen pravomoci (je nositelem kompetencí podle příslušného veřejnoprávního předpisu). Ovšem v nynější věci nejde o takovýto případ. Jak kasační soud vysvětlil, původní žalovaná (stěžovatelka) vystupovala v řízení před správním soudem v dvojedné pozici. Jednak v pozici nositele kompetence (podle informačního zákona), tedy jako správní orgán, jednak v pozici osoby mající veřejné subjektivní

právo (a povinnost) poskytovat informace jen způsobem a v rozsahu vyžadovaném informačním zákonem.

[22] Jestliže původní žalovaná ztratila v řízení před městským soudem postavení žalované, je nutno uvažovat o jejím postavení jako osoby zúčastněné na řízení. Původní žalovaná totiž má v dané věci subjektivní práva ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s., proto může být přímo dotčena na právech rozhodnutím soudu. Z pohledu ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces povinného subjektu si nelze představit situaci, že by správní soud takovému subjektu – právnické či fyzické osobě – uložil povinnost k poskytnutí informací, aniž by byl tento subjekt účasten na řízení a mohl se k věci vyjádřit. Situace nebude jiná ani tehdy, pokud by správní soud „pouze“ rušil rozhodnutí vydané ve druhém stupni, neboť účastenství na řízení nemůže záviset pouze na konečném výroku ve věci samé. Kasační soud tak uzavírá, že v projednávaném případě původní žalovaná bude v dalším řízení před soudem osobou zúčastněnou na řízení.

[23] Pro úplnost lze dodat, že vzhledem k vadě řízení před městským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, Nejvyšší správní soud nemůže nyní posuzovat meritorní námitky uplatněné stěžovatelkou v kasační stížnosti. Jak je uvedeno výše, soud zde tedy neposuzuje vlastní základ sporu, totiž zda původní žalovaná vskutku byla či nebyla veřejnou institucí dle § 2 odst. 1 *in fine* informačního zákona.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto zrušil napadené usnesení a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první s. ř. s.; viz výrok I. tohoto rozsudku), v němž bude vázán právním názorem, jenž Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud v dalším řízení bude jednat s Úřadem jako se žalovaným, původní žalovaná pak bude vystupovat v postavení osoby zúčastněné na řízení (pokud ovšem na výzvu soudu výslovně a v otevřené lhůtě oznámí, že bude práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat).

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[26] Nejvyšší správní soud samostatně neposuzoval žádost stěžovatelky o přednostní projednání kasační stížnosti, protože o samotné kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po provedení všech nezbytných přípravných procesních úkonů.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. února 2021

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu