



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Mgr. et Mgr. J. M.**, zastoupený Mgr. Filipem Hajným, advokátem se sídlem Rubešova 83/10, Praha 2, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 727/27, Praha 7, za účasti: **Pražská strojírna a. s.**, se sídlem Mladoboleslavská 133, Praha 9, zastoupená Mgr. Ester Šamajovou, advokátkou se sídlem Křížkovského 617/10, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2021, č. j. 11 A 197/2019 – 98,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2021, č. j. 11 A 197/2019 – 98, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Osobě zúčastněné na řízení **se vrací** soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně osoby zúčastněné na řízení Mgr. Ester Šamajové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce požádal dne 20. 9. 2019 Pražskou strojírnou a. s. jako původní žalovanou (dále také „*původní žalovaná*“) o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „*informační zákon*“). Žalobce konkrétně požadoval „*všechny smlouvy uzavřené mezi žalovanou a advokátem JUDr. K. H. a mezi žalovanou a HSP & Partners advokátní kancelář v. o. s., a to za období od roku 2014 do současnosti*“. Vyžadoval předložení plného znění těchto smluv s uvedením „*u každé smlouvy informace o tom, zda je platná a v jakém finančním rozsahu byla čerpána*“.

[2] Původní žalovaná tuto žádost o informace (zaevidovanou pod sp. zn. #JMI23091) vyřídila dopisem ze dne 30. 9. 2019, jímž ji s odkazem na § 14 odst. 5 písm. c) informačního

zákona odložila (bod I.). V bodě II. pak část požadovaných informací žalobci sdělila, byť tak podle svého vlastního vyjádření neučinila „*in režim*“ informačního zákona, a samotné smlouvy mu neposkytla. Proti rozhodnutí generálního ředitele původní žalované ze dne 30. 9. 2019 se žalobce odvolal, představenstvo původní žalované však toto rozhodnutí potvrdilo rozhodnutím ze dne 30. 10. 2019.

[3] Podstatou názoru původní žalované, jak jej prezentovala v obou zde uvedených rozhodnutích, bylo, že není povinným subjektem (konkrétně *veřejnou institucí*) ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona. I pokud by takovým subjektem hypoteticky byla, nelze veškeré žalobcem požadované informace poskytnout, a to z důvodu ochrany obchodního tajemství.

[4] Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) nejprve rozsudkem ze dne 17. 9. 2020, č. j. 11 A 197/2019 – 43, na základě žaloby žalobce rozhodnutí představenstva původní žalované ze dne 30. 10. 2019 zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Ke kasační stížnosti původní žalované Nejvyšší správní soud zrušil uvedený rozsudek městského soudu č. j. 11 A 197/2019 – 43 a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a to rozsudkem ze dne 22. 12. 2020, č. j. 3 As 340/2020 – 57. Důvodem vedoucím ke zrušení napadeného rozsudku byla změna informačního zákona v průběhu soudního řízení, v jejímž důsledku došlo k přechodu působnosti z původní žalované na jiný správní orgán ve smyslu § 69 soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), konkrétně na Úřad pro ochranu osobních údajů (dále také jen „*Úřad*“; v podrobnostech viz zejména odstavce 11 až 15 rozsudku č. j. 3 As 340/2020 – 57). Zdejší soud proto zavázal městský soud, aby v dalším průběhu řízení jednal s Úřadem jako žalovaným správním orgánem, původní žalované pak náleží postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 odst. 1 s. ř. s.

[5] Městský soud žalobu znovu projednal a rozsudkem ze dne 27. 5. 2021, č. j. 11 A 197/2019 – 98, zrušil rozhodnutí představenstva původní žalované ze dne 30. 10. 2019 o odvolání žalobce a věc vrátil žalovanému (tj. Úřadu) k dalšímu řízení. Zároveň žalovaného zavázal k náhradě nákladů řízení žalobci a původní žalované, jako osobě zúčastněné na řízení, náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[6] Městský soud v rozsudku č. j. 11 A 197/2019 – 98 dovedl, že původní žalovaná je povinným subjektem podle informačního zákona, neboť je veřejnou institucí. Jak vyplynulo z veřejně přístupných údajů zapsaných v obchodním rejstříku, je původní žalovaná akciovou společností, jejímž jediným akcionářem je Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost. Posledně uvedená společnost pak má jediného akcionáře, což je Hlavní město Praha, tedy veřejnoprávní korporace (územní samosprávný celek) a povinný subjekt ve smyslu informačního zákona. Hlavní město Praha je ve vztahu k původní žalované ovládající osobou dle § 74 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích). Efektivní ovládání akciové společnosti (zde původní žalované) územním samosprávným celkem považoval městský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu za nejvýznamnější kritérium pro podřazení soukromoprávního subjektu pod pojem *veřejná instituce*. Další kritéria vyplývající ze soudní judikatury označil městský soud za vedlejší, podotkl však, že v případě původní žalované je splněn přinejmenším i znak „*subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány instituce*“ – zásadní vliv na kreaci orgánů původní žalované má totiž zprostředkovaně (přes Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciovou společnost) územní samosprávný celek (Hlavní město Praha). V této souvislosti městský soud uzavřel, že původní žalovaná je povinným subjektem podle informačního zákona, jelikož je stoprocentně ovládána veřejnoprávní korporací, byť nepřímo.

[7] Městský soud dále odmítl argument původní žalované, že podstata její existence spočívá v podnikání a dosahování zisku a že nehospodáří s veřejnými prostředky. Taková skutečnost není

pokračování

podle soudu sama o sobě argumentem pro odmítnutí povahy dotčené instituce jako veřejné. U Dopravního podniku hl. m. Prahy je z povahy věci zřejmé, že smyslem jeho existence je uspokojování veřejných potřeb (zajištění veřejné dopravy v Praze), to platí zprostředkovaně i pro původní žalovanou, u níž je Dopravní podnik hl. m. Prahy jejím jediným akcionářem. Hospodaření s veřejnými prostředky nadto není definičním znakem veřejné instituce.

[8] Dále shledal obě rozhodnutí původní žalované nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů, protože určité informace nebyly žalobci poskytnuty s odkazem na obchodní tajemství. Tento závěr však nebyl původní žalovanou blíže odůvodněn. Pokud hodlá povinný subjekt argumentovat, že požadované informace jsou obchodním tajemstvím, musí se podle městského soudu v odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí (části) žádosti o informace řádně vypořádat s jeho zákonnými definičními znaky a dbát přitom na přezkoumatelnost takového rozhodnutí. Vydání požadovaných informací nelze odmítnout toliko s paušálním odkazem na ochranu obchodního tajemství, takový závěr je nezbytné opřít o konkrétní skutečnosti. V tomto směru městský soud doplnil, že nemohl vyhovět návrhu žalobce, aby zrušil obě správní rozhodnutí a nařídil původní žalované informace poskytnout. Takový postup může soud zvolit pouze tehdy, lze-li správní rozhodnutí a jeho důvody přezkoumat. V opačném případě soud napadené rozhodnutí pouze zruší a vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení. Taková situace nastala i v posuzované věci, proto městský soud neshledal podmínky, aby uložil původní žalované povinnost poskytnout žalobci požadované informace. Podstata sporu spočívala výhradně v rovině, zda je původní žalovaná povinným subjektem podle informačního zákona. Ta se však dosud nezabývala dalšími podmínkami pro vyhovění žádosti žalobce. Nelze tak vyloučit, že pro poskytnutí některé z požadovaných informací nebudou splněny podmínky stanovené zákonem, vydání tzv. informačního příkazu ze strany správního soudu by tak bylo předčasné. Bude v první řadě na žalovaném, aby znovu rozhodl o odvolání žalobce (s přihlédnutím k tomu, že původní žalovaná je povinným subjektem ve smyslu informačního zákona) a zabýval se charakterem požadovaných informací.

[9] V závěru napadeného rozsudku se městský soud vyjádřil k důkazním návrhům účastníků řízení a označil provádění dalšího dokazování za nadbytečné. Otázka postavení původní žalované jako veřejné instituce byla otázkou právní, nikoli skutkovou, krom toho soud nemohl ohledně požadovaných informací vlastní úvahou nahradit činnost povinného subjektu. Ten musí sám rozhodnout, zda a v jakém rozsahu lze informace žalobci poskytnout.

[10] Proti rozsudku městského soudu brojí původní žalovaná – nyní jako osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) – kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítá především, že není *veřejnou institucí* ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona, tedy ani povinným subjektem, který musí v intencích tohoto zákona o žádosti žalobce rozhodnout. Městský soud posoudil tuto otázku nesprávně a závěry judikatury v tomto ohledu hodnotil „rezervovaně“, částečně dokonce vycházel z již překonaných názorů. Posoudil pouze jediné kritérium pro podřazení obchodní společnosti pod pojem *veřejná instituce*, konkrétně otázku vlastníka stěžovatelky. Jde však toliko o jedno z kritérií ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, ve věci *Letiště Praha* (dále také jen „náleží ve věci *Letiště Praha*“), v němž Ústavní soud definoval pětistupňový test sloužící ke zhodnocení, zda posuzovaný subjekt má soukromoprávní či veřejnoprávní povahu. Podle městského soudu jsou ovšem ostatní kritéria v dané věci vedlejší a podřadná. Stěžovatelka předně nesouhlasí s úvahou, že je ze strany veřejnoprávní korporace (Hlavního města Prahy) fakticky a efektivně ovládána v materiálním smyslu. Především pak městský soud pochybil, pokud stěžovatelku zmiňovanému pětistupňovému testu nepodrobil, neboť se spokojil pouze s tím, že je stěžovatelka plně ovládána veřejnoprávní korporací. Takový postup je v rozporu s judikaturou správních soudů i Ústavního soudu, z níž přitom městský soud vycházel. Vstupní premisa městského soudu byla nesprávná,

nereflektovala dosavadní judikatorní vývoj a ve svém důsledku vedla i k nedostatečnému zjištění skutkového stavu věci. Na povahu stěžovatelky jako veřejné instituce podle ní nelze usuzovat jen z pohledu její vlastnické struktury a „charakteru jejího (až) ultimativního vlastníka“. Je tedy zapotřebí zkoumat další skutečnosti rozhodné pro naplnění znaků veřejné instituce.

[11] Stěžovatelka rovněž na více místech kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Je podle ní vnitřně rozporný, a to v části, v níž argumentuje rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 – 84, který však byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, ve věci obchodní společnosti ČEZ, a. s. (dále také jen „*nálež ve věci ČEZ*“). Městský soud se dále nevypořádal s veškerou argumentací stěžovatelky a neobjasnil, z jakých důvodů věc odmítl posoudit ve všech relevantních souvislostech. Omezil se na prostá a dostatečně nepodložená tvrzení a zásadní námitky stěžovatelky opomenul. Stěžovatelka v tomto směru dále konkrétně zmiňuje, že městský soud neprovedl další navržené důkazy, které považuje za stěžejní. I to představuje vadu napadeného rozhodnutí a jeho nezákonnost.

[12] V dalších pasážích pak stěžovatelka obsáhle brojí proti tomu, že by splňovala jednotlivá kritéria rozhodná pro její zařazení pod pojem *veřejná instituce* dle informačního zákona. Vyjma již zmiňovaného nesouhlasu s názorem, že je ze strany územního samosprávného celku efektivně ovládána, uvádí, že se Hlavní město Praha nepodílí na jejím faktickém fungování a působí jen jako běžný akcionář a stěžovatelka neplní žádný veřejný účel. Na tento závěr nemá vliv, že jejím jediným akcionářem je Dopravní podnik hl. m. Prahy, který veřejný účel – zajišťování hromadné dopravy v Praze – plní. Stěžovatelka je podnikatelský subjekt, který má i jiné odběratele než dopravní podniky, a zabývá se strojírenskou výrobou. Přitom generuje zisk, z něhož je výhradně financována. Kasační stížnost spojuje s návrhem na přiznání odkladného účinku.

[13] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem městského soudu, jehož argumentaci považuje za správnou. Rozsudek je podle něj řádně odůvodněný. K věci uvádí, že městský soud dostatečně vysvětlil, proč neprovedl pětistupňový test vycházející z nálezu ve věci Letiště Praha. Nejvýznamnějším kritériem pro zařazení stěžovatelky mezi veřejné instituce, a tím i mezi povinné subjekty podle informačního zákona, je, že je efektivně ovládána veřejnoprávní korporací (Hlavním městem Praha). Tento závěr je podložen relevantní judikaturou příslušných soudů. Žalobce dále i přesto, že považuje rozhodnutí městského soudu za správné, pro úplnost a z důvodu vyloučení pochybností sám aplikuje pětistupňový test a vyjadřuje se k jeho jednotlivým bodům. Poté dodává, že již ze samotného faktu, že stěžovatelka je ze sta procent ovládána veřejnoprávní korporací, plyne splnění minimálně prvních čtyř kritérií daného testu. Lze tedy s jistotou říci, že je veřejnou institucí. S námitkou nepřezkoumatelnosti a nesrozumitelnosti rozsudku rovněž nesouhlasí. Městský soud podle jeho názoru postačujícím způsobem vyložil, proč neprovedl stěžovatelkou navrhované důkazy. Žalobce proto navrhuje, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze uvádí, že posouzení konkrétních argumentů stěžovatelky ponechává na úvaze soudu. Do řízení vstoupil na základě novely informačního zákona a v souladu s § 69 s. ř. s., ve věci žádosti o informace sám nerozhodoval. Proto před městským soudem jen odkázal na vyjádření a závěry původní žalované – nynější stěžovatelky.

[15] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s.

pokračování

přípustná a stěžovatelka je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval přípustností kasační stížnosti s ohledem na to, že se jedná již o druhou kasační stížnost v téže věci. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. opakovaná kasační stížnost není přípustná, s výjimkou případů, v nichž stěžovatel namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165, publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), nicméně dospěl k závěru, že s ohledem na účel § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., kterým je zabránit, aby se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval otázkami, ke kterým již v předchozím zrušujícím rozsudku v dané věci vyjádřil svůj závazný právní názor, nebude nepřipustná ani kasační stížnost proti druhému či dalšímu rozhodnutí krajského soudu, pokud Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost nebo jiné procesní pochybení. V takovém případě se totiž nemohl vyjádřit k meritu věci a nepřezkoumal rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva.

[18] Jak již bylo naznačeno (viz odstavce [4] výše), právě taková situace nastala v nyní projednávané věci. Kasační soud rozsudkem č. j. 3 As 340/2020 – 57 zrušil předchozí rozhodnutí městského soudu pouze z toho důvodu, že zatížil řízení o žalobě vadou, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K samotné podstatě sporu a k věcným námitkám stěžovatelky se tehdy Nejvyšší správní soud nemohl vyjádřit (srov. odst. 23 citovaného rozsudku č. j. 3 As 340/2020 – 57), druhá kasační stížnost stěžovatelky je tedy přípustná. V tomto ohledu lze také částečně přisvědčit argumentaci stěžovatelky v závěru odůvodnění kasační stížnosti (viz bod 38 označený jako „*nesprávnost poučení v napadeném rozhodnutí*“), v němž uvádí, že k části poučení v napadeném rozsudku nepřihlížela, neboť ji považuje za nesprávnou, respektive zavádějící a kasační stížnost nemůže být s ohledem na okolnosti daného případu nepřipustná. K tomu je ovšem nutné dodat, že městský soud na konci poučení toliko citoval § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., k přípustnosti opakované kasační stížnosti stěžovatelky se dále konkrétně nevyjadřoval. Danou pasáž lze sice vzhledem k okolnostem projednávané věci považovat za nadbytečnou, její uvedení však nezpůsobuje nesprávnost poučení jako celku a pochopitelně nezakládá ani vadu s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku. Přípustnost kasační stížnosti je oprávněn posoudit jedině Nejvyšší správní soud, což také v daném případě před vlastním posouzením věci učinil.

[19] Dále se kasační soud věnoval námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Pokud by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost, jednalo by se o tak závažnou vadu, že by ho Nejvyšší správní soud musel zrušit z úřední povinnosti, tedy i bez výslovné námítky stěžovatelky (viz § 109 odst. 4, věta za středníkem s. ř. s.). Zdejší soud však takovou vadu rozsudku neshledal.

[20] Městský soud v rozsudku řádně vyložil důvody svého rozhodnutí, vypořádal se s podstatnými námitkami stěžovatelky a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací (viz především odstavce 34 až 56 napadeného rozsudku). O tom, že je napadený rozsudek opřen o dostatek relevantních důvodů, ostatně svědčí i skutečnost, že stěžovatelka s jeho závěry věcně polemizuje v kasační stížnosti čítající 13 stran textu, což by v případě

nepřezkoumatelnosti rozsudku fakticky nebylo možné. Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (judikatura Ústavního soudu je dostupná na <https://nalus.usoud.cz>), v němž uvedl, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“

[21] Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka je povinným subjektem ve smyslu informačního zákona, neboť je efektivně ovládána územním samosprávným celkem (veřejnoprávní korporací), který je sám tímto povinným subjektem. Tento fakt přitom považoval za rozhodující, ostatní okolnosti označil za „vedlejší“. Z napadeného rozsudku vyplývá, že městský soud věc uchopil tak, že provedení tzv. pětistupňového testu podle nálezu ve věci Letiště Praha vůbec nebylo namístě. Z logiky věci mu proto nelze vyčítat, že se podrobně jednotlivými kritérii tohoto testu nezabýval a nezodpověděl s tím související relevantní otázky nastíněné stěžovatelkou. Tím by totiž fakticky popíral vlastní názor, že stěžovatelka je bez dalšího povinným subjektem jen z toho titulu, že je ovládána Hlavním městem Praha. Nedostatek důvodů rozhodnutí nelze shledávat v tom, že soud neodpoví na argumentaci, pokud tato argumentace stojí na určitém předpokladu (zde nutnosti aplikace závěrů nálezu ÚS ve věci Letiště Praha), s nímž se soud neztotožnil (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 3 As 355/2019 – 46). S tím souvisí i neprovedení dalších důkazů, neboť další dokazování městský soud shledal nadbytečným, jak vyplývá z odstavce 56 napadeného rozsudku. Ke stěžovatelkou namítané vnitřní rozpornosti rozsudku, jež má být dána užitím rozsudku tohoto soudu č. j. 2 As 155/2015 – 84, který však byl zrušen nálezem ve věci ČEZ, kasační soud uvádí, že jde opět o otázku správnosti závěrů městského soudu a výkladu relevantní judikatury. Nejde tedy o nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Pro úplnost je třeba zdůraznit, že tímto se Nejvyšší správní soud vyjadřuje pouze ke kvalitě odůvodnění napadeného rozsudku, nikoli k vlastní správnosti tam uvedených závěrů.

[22] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán. Nejvyšší správní soud pro úplnost připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní vadu, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí. Takovou vadou rozsudek městského soudu netrpí.

[23] Nejvyšší správní soud dále předesílá, že základem sporu je odpověď na otázku, zda stěžovatelka je či není *veřejnou institucí* dle § 2 odst. 1 *in fine* informačního zákona.

[24] Městský soud posoudil tuto stěžejní právní otázku nesprávně, čímž zatížil napadený rozsudek nezákonností [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejprve dovodil, že stěžovatelka je nepřímou ovládána Hlavním městem Prahou, tedy územním samosprávným celkem (veřejnoprávní korporací), jako povinným subjektem podle informačního zákona. Uvedená veřejnoprávní korporace je jediným akcionářem Dopravního podniku hl. m. Prahy, akciové společnosti, která je dále jediným akcionářem stěžovatelky. Potud mu nelze nic vytknout. Městský soud dále vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, avšak je zřejmé, že její závěry na věc nesprávně aplikoval, v úplnosti nepostihl její smysl a též některá aktuální soudní rozhodnutí k pojmu *veřejná instituce* opomenul.

[25] Rozsudek kasačního soudu č. j. 2 As 155/2015 – 84 vycházel z pojetí, že „[z]ákladním kritériem pro podřazení soukromoprávní společnosti pod pojem *veřejná instituce* podle § 2 odst. 1 *zákonu*

pokračování

č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je efektivní ovládní této společnosti státem“ (viz právní věta k citovanému rozsudku). Je přitom pravdou, že Ústavní soud se v nálezu ve věci ČEZ s tímto pojetím neztotožnil. Z odůvodnění napadeného rozsudku je evidentní, že tuto okolnost městský soud nerefletoval a především nepřihlédl k novějším rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, která se již aplikací závěrů nálezu ve věci ČEZ a dalších souvisejících rozhodnutí zabývala. Na tom nic nemění ani to, že městský soud dále správně odkázal na náleze Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, ve věci obchodní společnosti OTE, a. s. (dále jen „náleze ve věci OTE“), který rovněž představuje reakci na předchozí rozhodnutí téhož soudu ve věci ČEZ.

[26] Rozhodující je, že ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu poskytuje vodítko, jak vykládat pojem *veřejná instituce* ve vztahu k různým subjektům, včetně obchodních korporací, a to s přihlédnutím k judikaturnímu vývoji od nálezu ve věci Letiště Praha, přes náleze ve věci ČEZ, až po výše zmíněný náleze ve věci OTE. K těmto otázkám se vyjadřoval například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2019, č. j. 3 As 254/2017 – 43, na něj pak mimo jiné navázal například nedávný rozsudek ze dne 22. 4. 2021, č. j. 2 As 72/2020 – 46. Stěžovatelka pak zmínila další přílehuovou judikaturu, konkrétně rozsudky 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.

[27] Nyní rozhodující senát se s výše uvedenými rozsudky ztotožňuje a má za to, že jejich závěry dopadají i na nynější věc. Proto z této judikatury vychází, v podrobnostech na ni odkazuje (především na vyčerpávající shrnutí dosavadního vývoje relevantní judikatury Ústavního soudu, k tomu blíže viz odstavce 15 až 22 rozsudku č. j. 3 As 254/2017 – 43 nebo odstavce 25 až 33 rozsudku č. j. 2 As 72/2020 – 46), a níže pouze stručně rekapituluje její stěžejní závěry, které se uplatní i v daném případě.

[28] V rozsudku č. j. 3 As 254/2017 – 43, kasační soud konstatoval, 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.“ Jinými slovy, je zapotřebí, aby akcie či podíly obchodní společnosti byly ze 100 % vlastněny státem, respektive územním samosprávným celkem, a zároveň aby byla splněna kritéria vymezená v nálezu ve věci Letiště Praha (srovnej také již citovaný rozsudek č. j. 10 As 227/2018 – 41).

[29] Ve světle výše uvedeného je zřejmé, že závěry městského soudu v napadeném rozsudku neobstojí. Městský soud totiž konstatoval, že považuje „[e]fektivní ovládní akciové společnosti územním samosprávným celkem za nejvýznamnější kritérium pro podřazení soukromoprávního subjektu pod pojem *'veřejná instituce'*. Ostatní kritéria je nutné považovat za vedlejší a v posuzovaném případě tak nejsou rozhodná. Přesto je však zcela nepochybné, že je v posuzovaném případě splněno přinejmenším i třetí kritérium (znak subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány instituce). Zásadní vliv na kreaci orgánů osoby zúčastněné na řízení má totiž zprostředkovaně (přes Dopravní podnik hl. města Prahy) územně samosprávný celek (hl. město Praha). (...) Pražská strojírna a. s. je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jelikož je stoprocentně ovládnána veřejnosprávní korporací, konkrétně Hlavním městem Prahou.“

[30] Městský soud tedy **pětistupňový test ve smyslu nálezu ve věci Letiště Praha** vůbec neprovedl a *de facto* toliko určil, že jsou splněna kritéria nálezu ve věci ČEZ, tj. že stěžovatelku

(byť zprostředkovaně) vlastní ze sta procent veřejnoprávní korporace (Hlavní město Praha). Poté však neměl ve svých úvahách ustát, ale měl se dále zaměřit na kritéria (znaky) definované nálezem ve věci Letiště Praha, které umožňují rozlišit, zda má určitý subjekt povahu veřejné nebo soukromé instituce, konkrétně a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát/ÚSC, či nikoliv; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejným institucím), c) subjektu vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem/ÚSC, či nikoliv; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existenci či neexistenci dohledu nad činností instituce (existence dohledu je typická pro veřejnou instituci) a e) veřejného či soukromého účelu 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 ni typické.

[31] Městský soud se v zásadě, nadto velmi stručně (vyjma vlastnické struktury stěžovatelky), vyjádřil pouze ke třetímu z uvedených kritérií, neboť dovedl, že zásadní vliv na kreaci orgánů stěžovatelky má zprostředkovaně Hlavní město Praha. Jak již bylo uvedeno, pětistupňový test vycházející z nálezu ve věci Letiště Praha v úplnosti neprovedl.

[32] Na Nejvyšším správním soudu nyní není, aby nahrazoval roli městského soudu a daný test prováděl místo něj. Taková role mu jako soudu kasačního nepřísluší a je to právě městský soud, který musí v první instanci řádně zdůvodnit, zda lze stěžovatelku podřadit pod pojem *veřejná instituce* dle informačního zákona. Teprve poté může případně zdejší soud jeho závěry přezkoumat. Proto se Nejvyšší správní soud blíže nezabýval námitkami stěžovatelky, jakož i argumentací žalobce, která směřuje výhradně k posouzení jednotlivých znaků specifikovaného testu (viz odstavce [12] a [13] výše). K tomu lze dodat, že městský soud musí v dalším řízení důsledně zvážit, zda bude nezbytné provádět další dokazování (především jde o důkazy, jejichž provedení se domáhá stěžovatelka), či zda mu k posouzení povahy stěžovatelky ve smyslu nálezu ve věci Letiště Praha postačí dosavadní zjištění.

[33] Nejvyšší správní soud tedy nepředjímá, zda je stěžovatelka *veřejnou institucí*, a tím i povinným subjektem podle informačního zákona. Takový závěr bude možné učinit teprve po vyhodnocení jak kritérií uvedených v nálezu ve věci ČEZ, tak znaků definovaných nálezem ve věci Letiště Praha. Nejvyšší správní soud také pro úplnost připomíná, že pokud by městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka není *veřejnou institucí*, neměla by postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a její sdělení, které žalobce napadl žalobou, by proto nemohlo být rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., jakož ani jiným úkonem, který by bylo možné ve správním soudnictví přezkoumat. Nebyla by tak dána pravomoc správních soudů věc rozhodnout (srovnej rozsudek č. j. 3 As 254/2017 – 43), na což ostatně stěžovatelka v řízení před městským soudem upozorňovala.

[34] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto zrušil napadený rozsudek 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 řádně a v úplnosti posoudí povahu stěžovatelky jako soukromé či veřejné instituce, a to po provedení pětistupňového testu ve smyslu nálezu ve věci Letiště Praha. Nebude přitom vycházet bez dalšího jen z toho, že jediným akcionářem stěžovatelky je zprostředkovaně přes jinou obchodní společnost Hlavní město Praha.

pokračování

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

[36] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o samotné kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po provedení všech nezbytných přípravných procesních úkonů. Za této situace by rozhodnutí o odkladném účinku bylo nadbytečné a neúčelné.

[37] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nerozhodoval, byly naplněny podmínky pro vrácení zaplaceného soudního poplatku za tento návrh ve výši 1 000 Kč (§ 10 odst. 1, věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). Soudní poplatek bude stěžovatelce vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Ester Šamajové, advokátky se sídlem Křížkovského 617/10, Ostrava (viz výrok II. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 16. září 2021

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu