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 žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2022, č. j. 11 A 197/2019 – 150,

takto:

I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2022, č. j. 11 A 197/2019 – 150, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí představenstva osoby zúčastněné na řízení ze dne 30. 10. 2019, sp. zn. #JMI23091, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **8 000 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Filipa Hajného, advokáta, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Ve zbytku se žalobci náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

VI. Žalobci **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 zástupce žalobce Mgr. Filipa Hajného, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal dne 20. 9. 2019 Pražskou strojírnu 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 „*v režimu*“ 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.

II. Předcházející řízení před městským soudem a před Nejvyšším správním soudem

[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 (dále též „*NSS*“) 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 (všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). 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 následně 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. Městský soud v citovaném rozsudku dovodil, 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 (dále jen „*Dopravní podnik hl. m. Prahy*“). 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) – dále jen „*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 za vedlejší a blíže je nezkoumal. Městský soud uzavřel, že původní žalovaná je povinným subjektem podle informačního zákona, jelikož je stoprocentně ovládána veřejnoprávní korporací, byť nepřímo.

[6] Rozsudek městského soudu č. j. 11 A 197/2019 – 98 byl posléze ke kasační stížnosti původní žalované opět zrušen Nejvyšším správním soudem, a to rozsudkem ze dne 16. 9. 2021, č. j. 3 As 197/2021 – 57. NSS v posledně uvedeném rozsudku městskému soudu vytkl, že neprovedl řádně tzv. pětistupňový test vyplývající z nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, ve věci Letiště Praha (dále také jen „*nález ve věci Letiště Praha*“), sloužící ke zhodnocení, zda je posuzovaný subjekt veřejnou institucí ve smyslu informačního zákona. Městský soud toliko určil, že jsou splněna kritéria ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, ve věci obchodní společnosti ČEZ, a. s. (dále také jen „*nález ve věci ČEZ*“), tedy že stěžovatelku (byť zprostředkovaně) vlastní ze sta procent veřejnoprávní korporace (Hlavní město Praha). Městský soud ovšem poté ve svých úvahách ustal a již se v zásadě nezaměřil na kritéria definovaná nálezem ve věci Letiště Praha, která umožňují rozlišit, zda má určitý subjekt povahu veřejné nebo soukromé instituce. Zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou či soukromou přitom musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro ni typické. NSS v rozsudku č. j. 3 As 197/2021 – 57 nemohl předjímat, zda je původní žalovaná *veřejnou institucí*, a tím i povinným subjektem podle informačního zákona. Takový závěr by bylo možné učinit teprve po vyhodnocení jak kritérií uvedených v nálezu ve věci ČEZ, tak znaků definovaných nálezem ve věci Letiště Praha. NSS proto zavázal městský soud k tomu, aby v dalším řízení řádně a v úplnosti posoudil povahu původní žalované jako soukromé či veřejné instituce, a to po provedení pětistupňového testu ve smyslu nálezu ve věci Letiště Praha (v podrobnostech viz zejména odstavce 24 až 34 rozsudku č. j. 3 As 197/2021 – 57).

[7] Napotřetí městský soud rozhodl usnesením ze dne 13. 1. 2022, č. j. 11 A 197/2019 – 150, tak, že žalobu odmítl (výrok I.), ve vztahu mezi žalobcem a žalovaným (tj. Úřadem) rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.), a zároveň žalobce zavázal zaplatit osobě zúčastněné na řízení (tj. původní žalované) na náhradě nákladů řízení částku 75 616 Kč (výrok III.).

[8] Městský soud dospěl k závěru, že původní žalovaná není povinným subjektem ve smyslu informačního zákona. Z listinných důkazů provedených při jednání dne 13. 1. 2022, které zahrnovaly především veřejně přístupné dokumenty ze sbírky listin obchodního rejstříku, soud zjistil, že původní žalovaná je obchodní společností, která byla založena jednorázově jediným zakladatelem, a to Dopravním podnikem hl. m. Prahy, o čemž svědčí zakladatelská smlouva ve formě notářského zápisu. Jde o strojírenský podnik, jehož hlavním předmětem činnosti je vývoj a výroba kolejových konstrukcí a výhybkových systémů pro tramvajovou dopravu. Dodává své výrobky nejen Dopravnímu podniku hl. m. Prahy, který je jejím hlavním odběratelem, ale i do ostatních dopravních podniků s tramvajovou dopravou v České republice a na Slovensku, a též zákazníkům do mnoha dalších zemí. Městský soud měl dále po provedeném dokazování za to, že podstata fungování původní žalované spočívá především v podnikání, jehož účelem je dosahování zisku. Nedisponuje veřejnými prostředky a ani s nimi nehospodaří, ale

je výlučně financována právě svým ziskem. Společnost nemá monopolní postavení, ale účastní se hospodářské soutěže.

[9] K samotné otázce, zda je původní žalovaná *veřejnou institucí* dle § 2 odst. 1 informačního zákona, městský soud nejprve rekapituloval závěry nálezu ve věci Letiště Praha, nálezu ve věci ČEZ, jakož i další navazující judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Poté konstatoval, že původní žalovaná je akciovou společností, jejímž jediným akcionářem je Dopravní podnik hl. m. Prahy. Posledně uvedená společnost má jediného akcionáře, a to Hlavní město Prahu, tedy veřejnoprávní korporaci (územně samosprávný celek), která je povinným subjektem podle informačního zákona. K tomu dále dodal, že v době založení byla subjektem vytvářejícím orgány původní žalované valná hromada, která byla tvořena jediným akcionářem – již zmiňovaným Dopravním podnikem hl. m. Prahy. Z pohledu třetího kroku testu vyplývajícího z nálezu ve věci Letiště Praha (kritérium subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány instituce) je subjektem vytvářejícím orgány původní žalované právě Dopravní podnik hl. m. Prahy. Skrze něj má pak zásadní vliv na kreaci orgánů původní žalované Hlavní město Praha. Třetí kritérium proto považoval městský soud za splněné.

[10] Obdobně městský soud posoudil čtvrtý krok testu, tedy otázku, kdo uskutečňuje dohled nad činností původní žalované. Z veřejně přístupné listiny „*Zpráva o vztazích mezi propojenými osobami od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020*“ bylo patrné, že ovládající osobou byl ve vztahu k původní žalované nadále Dopravní podnik hl. m. Prahy, který nakládal se 100 % hlasy v korporaci.

[11] Pátý krok testu, tedy posouzení, zda vznik a činnost původní žalované plní veřejný nebo soukromý účel, považoval městský soud za „*problematický*“. Nejprve odmítl námitky původní žalované, že podstata její existence spočívá v podnikání, jehož účelem je dosahování zisku, přičemž nenakládá s veřejnými prostředky. Podle městského soudu plní obce nejrůznější úkoly, jimiž chrání veřejný zájem. Toho dosahují i zakládáním právnických osob. V daném případě šlo o založení Dopravního podniku hl. m. Prahy, a tím zprostředkovaně i původní žalované. Dopravní podnik hl. m. Prahy přitom zajišťuje veřejnou dopravu v Praze, tedy uspokojuje veřejné potřeby. K tomu městský soud dodal, že podle informačního zákona není definičním znakem *veřejné instituce* hospodaření s veřejnými prostředky. V obecné rovině též odmítl obavu původní žalované, že v případě jejího podřazení pod pojem *veřejná instituce* dojde k zásadnímu ohrožení jejího postavení v rámci hospodářské soutěže a k přímému ohrožení smyslu její existence. Právo na informace totiž není bezbřehé a informační zákon jej omezuje (např. pomocí institutu obchodního tajemství).

[12] Městský soud nicméně podotkl, že podle Ústavního soudu může být *veřejnou institucí* – budou-li u ní převažovat znaky takové instituce – i obchodní společnost, jejímž jediným společníkem je územně samosprávný celek. Mimo toto okrajové posouzení se však Ústavní soud konkrétněji touto otázkou nezabýval. Podle městského soudu je obchodní společnost, která se řídí zákonem o obchodních korporacích, samostatným subjektem, jehož zájmy nemusí být totožné se zájmy jejího společníka. Podřazení takové společnosti pod pojem *veřejná instituce* je možné jen v případě, že naplňuje všechny definiční znaky takové instituce a současně veškeré právní následky spojené s tímto postavením jdou výlučně „*k tíži veřejné moci*“. Muselo by se tak jednat o subjekt, jehož postavení by bylo z hlediska jeho podstaty stejné jako u právnických osob veřejného práva.

[13] Existence a fungování původní žalované plní s ohledem na předmět její činnosti určitý veřejný účel, takovéto hodnocení však podle městského soudu platí pro celou řadu soukromoprávních subjektů. Podstata její existence a fungování spočívá v podnikání a dosahování zisku. Původní žalovaná se nepodílí na výkonu veřejné moci, poukaz na její veřejný

účel je navíc oslaben jejím postavením toliko jednoho ze soutěžitelů na trhu výrobců a opravců motorových dopravních vozidel a dalších strojů či zařízení. S ohledem na závěry v nálezu ve věci ČEZ měl městský soud za to, že povinnost poskytovat informace dle informačního zákona by negativně ovlivnila pozici původní žalované v rámci hospodářské soutěže. V závislosti na povaze poskytovaných informací (například pokud by se týkaly nějakého unikátního *know-how*) by dokonce mohla vést k ohrožení smyslu její existence.

[14] Městský soud doplnil, že omezený význam splnění čtyř předcházejících kroků testu dle nálezu ve věci Letiště Praha plyne v případě původní žalované také z toho, že Hlavní město Praha (zprostředkovaně přes Dopravní podnik hl. m. Prahy) pouze vykonává svá práva, jaká mu přiznávají soukromoprávní předpisy, a to bez ohledu na velikost podílu v dané společnosti. Vlastnický podíl veřejnoprávní korporace ovšem sám o sobě nic nemění na povaze původní žalované jako soukromoprávního subjektu. Ze všech uvedených důvodů městský soud uzavřel, že původní žalovanou nelze uznat za *veřejnou instituci* a uložit jí povinnost vydat rozhodnutí v režimu informačního zákona, protože ten se na ni nevztahuje. Takový postup by byl v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť by tím původní žalované byla uložena povinnost bez zákonného základu. Původní žalovaná nemá postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a její sdělení, které napadl žalobce žalobou, není rozhodnutím dle § 65 a násl. s. ř. s. Není tak dána pravomoc správních soudů ve věci rozhodovat, proto městskému soudu nezbylo, než žalobu odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení na základě § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

III. Kasační stížnost a vyjádření ke kasační stížnosti

[15] Proti usnesení městského soudu brojí žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[16] Nejprve namítá, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné. Cituje z něho pasáž, z níž podle jeho názoru vyplývá, že ačkoli městský soud považoval čtyři kritéria z pětistupňového testu vymezeného v nálezu ve věci Letiště Praha za splněné, převážilo kritérium páté (účel založení). Městský soud implicitně dovodil, že páté kritérium testu je pro posouzení povahy původní žalované stěžejní, a to bez ohledu na splnění předcházejících kritérií. Podle stěžovatele však již dále nezdůvodnil, proč právě pátému kritériu přiznal rozhodující vliv. Městský soud tento klíčový závěr nepodpořil ani relevantní judikaturou, ani svou vlastní argumentací. Nadto je napadené usnesení i vnitřně rozporné. Městský soud v něm totiž nejprve odmítl obavy původní žalované z ohrožení jejího postavení na trhu v případě, že by musela povinně poskytovat informace v režimu informačního zákona (stěžovatel zde odkazuje na odstavec 61 napadeného usnesení), na druhé straně však o několik odstavců dále (odstavec 65 napadeného usnesení) konstatoval, že by povinnost poskytovat informace mohla u původní žalované vést až k ohrožení smyslu její existence.

[17] K povaze původní žalované jako *veřejné instituce* dle informačního zákona stěžovatel uvádí, že v daném případě jsou splněna kritéria nálezu ve věci ČEZ. Jediným akcionářem původní žalované je Dopravní podnik hl. m. Prahy, který je ze 100 % ovládán Hlavním městem Praha jako jediným společníkem. Stěžovatel odkazuje na rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2017, č. j. 7 As 349/2016 – 23, a na nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17. V těchto rozhodnutích soudy dovodily, že povinným subjektem ve smyslu informačního zákona je společnost Pražská plynárenská Servis distribuce, a. s., a to z toho důvodu, že je nepřímo (prostřednictvím dalších společností) ovládána veřejnoprávní korporací (Hlavním městem Prahou). Oproti zmiňované obchodní společnosti je původní žalovaná ve vlastnické struktuře ještě o jeden stupeň blíže Hlavnímu městu Praze. Závěr, podle kterého jsou veřejnými institucemi

i obchodní společnosti, v nichž uplatňují stát či územně samosprávné celky nepřímo rozhodující vliv, podporuje i stěžovatelem citovaná odborná literatura.

[18] Stěžovatel dále považuje původní žalovanou za povinný subjekt rovněž na základě pětistupňového testu plynoucího z nálezu ve věci Letiště Praha. Městský soud nemá pravdu, pokud se domnívá, že o veřejnoprávní či soukromoprávní povaze může rozhodnout jediné kritérium (bod) tohoto testu. V nálezu ve věci Letiště Praha Ústavní soud výslovně potvrdil, že o povaze subjektu rozhoduje „*převaha znaků*“, nikoli kritérium jediné. Městský soud tedy postupoval v rozporu s citovaným nálezem a rovněž v rozporu s předcházejícím rozsudkem NSS č. j. 3 As 197/2021 – 57 (viz odstavec [6] výše), ve kterém soud též konstatoval, že zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou či soukromou musí vyplývat z „*převahy*“ znaků, jež jsou pro ni typické. Napadené usnesení proto nemůže obstát. Sám městský soud potvrdil, že původní žalovaná splňuje minimálně čtyři kritéria testu, z „*převahy*“ znaků proto plyne její postavení jako *veřejné instituce*. Stěžovatel se navíc domnívá, že je splněno všech pět kritérií daného testu a pro úplnost v další části kasační stížnosti tento test provádí.

[19] K otázce povahy zakladatelského jednání stěžovatel s odkazem na nález ve věci Letiště Praha upozorňuje na to, že ačkoli byla původní žalovaná založena formálně soukromoprávním jednáním, rozhodoval o jejím založení jako jediný akcionář Dopravní podnik hl. m. Prahy, tedy akciová společnost ovládaná Hlavním městem Prahou. Fakticky tak šlo o jednání, které bylo vyjádřením vůle moci veřejné. V otázce založení a zrušení původní žalované jde o znak veřejné instituce; ze stejných důvodů považuje stěžovatel za splněné i druhé kritérium, tedy hledisko osoby zřizovatele. Obdobně lze argumentovat rovněž u třetího kritéria – subjekt vykonávající vliv ve vztahu ke kreaci orgánů posuzované instituce. V případě původní žalované má faktickou kontrolu nad podobou, počtem a složením jejích orgánů zprostředkovaně Hlavní město Praha, jakkoli se tak děje prostřednictvím soukromoprávních úkonů. I toto kritérium je třeba považovat u původní žalované za znak veřejné instituce, jelikož jde o projev vůle veřejné moci prostřednictvím institutů soukromého práva.

[20] Výše uvedené závěry vztahuje stěžovatel i na čtvrtý krok testu, tedy otázku dohledu nad původní žalovanou. Poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž nelze pojem „*dohled*“ interpretovat jen jako vrchnostenskou kontrolu, ale jako dohled, který může jeden subjekt vykonávat ve vztahu k jinému subjektu, byť tak činí na základě předpisů soukromého práva. Plnou kontrolu nad původní žalovanou má přes Dopravní podnik hl. m. Prahy veřejnoprávní korporace, Hlavní město Praha. To rozhoduje zprostředkovaně například o tom, kdo bude členem dozorčí rady původní žalované. Stěžovatel připomíná, že i městský soud v napadeném usnesení vyhodnotil toto kritérium jako znak hovořící ve prospěch závěru, že původní žalovaná je veřejnou institucí. Pátým kritériem je účel založení posuzovaného subjektu. Ten je podle stěžovatele u původní žalované veřejný. *De facto* totiž hospodaří s veřejnými prostředky a není zde žádný „*soukromý*“ subjekt, kterému by její prostředky patřily. Mimo to podle stěžovatele působí původní žalovaná v odvětví, ve kterém jsou prakticky jejími jedinými zákazníky města provozující hromadnou tramvajovou dopravu, což je nepochybně činnost sloužící veřejnému zájmu. Toto taktéž potvrdil i městský soud, který z provedených důkazů zjistil, že hlavním odběratelem původní žalované je Dopravní podnik hl. m. Prahy a další obdobné dopravní podniky ze zahraničí.

[21] Stěžovatel uzavírá, že jsou splněna všechna kritéria testu a v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu a NSS lze konstatovat, že původní žalovaná je *veřejnou institucí* ve smyslu informačního zákona. V napadeném usnesení je tato otázka posouzena nejen nepřezkoumatelně, ale i nesprávně, proto stěžovatel navrhuje jeho zrušení a vrácení věci

městskému soudu k dalšímu řízení. Kasační stížnost spojuje s návrhem na přiznání odkladného účinku.

[22] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[23] Osoba zúčastněná na řízení (původní žalovaná) ve vyjádření ke kasační stížnosti podotýká, že s ohledem na způsob rozhodnutí městského soudu, který žalobu usnesením odmítl, přichází v úvahu pouze důvod kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nikoli též důvody dle písm. a) a d) citovaného ustanovení. Kromě této „*formální*“ poznámky považuje původní žalovaná kasační stížnost za nedůvodnou.

[24] Napadené usnesení nepovažuje za nepřezkoumatelné, neboť městský soud svoje úvahy řádně a pečlivě odůvodnil, přičemž vyhověl požadavkům vysloveným v předchozím kasačním rozhodnutí NSS. Stěžovatel ostatně proti závěrům městského soudu věcně brojí, což by nebylo v případě nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí možné. K vlastní stěžovatelově argumentaci původní žalovaná v prvé řadě předesílá, že městský soud zjevně vyložil dosavadní judikaturu tak, že pokud posuzovaný subjekt nenaplňuje byť jen jediné kritérium podle nálezu ve věci Letiště Praha, nelze jej považovat za povinný subjekt dle informačního zákona. S tímto náhledem původní žalovaná souhlasí, ostatně jej sama v soudním řízení prosazovala. Toto pojetí kromě soudní praxe odpovídá taktéž smyslu a účelu práva na informace a odráží skutečnost, že první čtyři kritéria v zásadě nic nevypovídají o povaze zkoumaného subjektu, na rozdíl od pátého hlediska – jeho účelu.

[25] Zároveň však původní žalovaná nesouhlasí s tou částí napadeného usnesení, podle níž splňuje první čtyři kritéria daného testu. Nerozporuje to, že jejím „*ultimativním*“ vlastníkem je veřejnoprávní korporace, nicméně ve všem dalším se původní žalovaná chová jako běžná obchodní společnost. Tak to ostatně i její zřizovatel zamýšlel. Hlavní město Praha se prostřednictvím Dopravního podniku hl. m. Prahy chová pouze jako akcionář a materiálně se nepodílí na faktickém fungování původní žalované. Relevantními znaky veřejné instituce mohou být veřejnoprávní způsob zřízení subjektu, plnění úkolů veřejné správy nebo úkolů ve veřejném zájmu, veřejnoprávní pravomoc a plnění úkolů veřejnoprávními prostředky. Nic z uvedeného ale v žádném případě nedopadá na původní žalovanou.

[26] Ohledně účelu jejího zřízení a existence souhlasí původní žalovaná s městským soudem, že je ryze soukromoprávní. Účel je přitom nejvýznamnějším hodnotícím kritériem, které je způsobilé převážit kritéria ostatní. Dále původní žalovaná shrnuje své podnikatelské aktivity, především zdůrazňuje, že je pouze jedním ze soutěžitelů na trhu strojírenských výrobků a komponent a její podstatou je podnikání. Financována je výhradně ze svého zisku. Závěry, které se očividně snaží prosadit stěžovatel, tedy že původní žalovaná slouží veřejnému účelu, a to přes Dopravní podnik hl. m. Prahy, který zajišťuje hromadnou dopravu v Praze, jsou přepjatě formalistické a nepřípustně extenzivní. Je absurdní dovozovat, že subjekty, které dodávají součástky či jiné komponenty dopravním podnikům, tímto plní veřejný účel (zajištění veřejné dopravy). Původní žalovaná by byla jako povinný subjekt podle informačního zákona znevýhodněna oproti jiným soutěžitelům na trhu. Tato situace by mohla vést až k ohrožení smyslu její existence. Cíle původní žalované jsou soukromé, snaží se toliko generovat zisk a neslouží jen pražskému dopravnímu podniku, ale má i jiné partnery mimo území ČR. Z uvedených důvodů navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[27] 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. přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené usnesení 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.

[28] Kasační stížnost je důvodná.

IV. a) K přípustnosti kasační stížnosti

[29] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval přípustností kasační stížnosti s ohledem na to, že se jedná již o třetí 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, č. 2365/2011 Sb. NSS, 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 nepřípustná 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. Stejně tak je přípustná i opakovaná kasační stížnost napadající argumenty uvedené v rozhodnutí krajského (zde městského) soudu, které v předchozím řízení před kasačním soudem nebyly napadeny a napadeny ani *de facto* být nemohly (například protože první kasační stížnost podala jiná strana sporu než žalobce).

[30] Posledně uvedená situace nastala v nyní projednávané věci, neboť první a druhou kasační stížnost podala původní žalovaná, nikoli žalobce (stěžovatel). Kasační soud nadto 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 původní žalované a dalších účastníků řízení se tehdy Nejvyšší správní soud nemohl vyjádřit (srovnej odst. 23 citovaného rozsudku č. j. 3 As 340/2020 – 57). Ani ve druhém zrušujícím rozsudku č. j. 3 As 197/2021 – 57 se NSS věcně nezabýval samotnou podstatou sporu, tedy tím, zda je původní žalovaná *veřejnou institucí* ve smyslu informačního zákona, neboť toto posouzení musel v úplnosti učinit nejprve městský soud (k tomu viz odstavec [6] výše). Mimo to městský soud dospěl ve svém třetím rozhodnutí v dané věci k závěrům, které jsou odlišné od jeho předchozích rozsudků, ve kterých **původní žalovanou za povinný subjekt dle informačního zákona považoval**, zatímco nyní dospěl ke stanovisku opačnému (že povinným subjektem není), a proto žalobu usnesením odmítl. Nynější kasační stížnost žalobce je z uvedených důvodů přípustná.

IV. b) K důvodům kasační stížnosti

[31] Úvodem dává Nejvyšší správní soud za pravdu původní žalované v tom, že při odmítnutí žaloby přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srovnej rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí

o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem, nebo také v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu, a tím i k odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky (srovnej rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128).

[32] Důvody, které stěžovatel formálně podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., se tedy obsahově mohou opírat toliko o důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud ovšem též musí na tomto místě upozornit na specifika nyní projednávané věci, a to s odkazem na svůj předchozí zrušující rozsudek č. j. 3 As 197/2021 – 57. V něm upozornil na to, že posouzení, zda je původní žalovaná *veřejnou institucí*, či nikoli, zásadním způsobem ovlivňuje způsob rozhodnutí o žalobě. Jestliže původní žalovaná takovou institucí není, nemá postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a její sdělení, které stěžovatel napadl žalobou, není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., ani jiným úkonem, který by bylo možné ve správním soudnictví přezkoumat. Není tak dána pravomoc správních soudů věc rozhodnout. Právě k tomuto závěru dospěl městský soud v napadeném usnesení.

[33] Má-li nyní Nejvyšší správní soud přezkoumat zákonnost odmítnutí žaloby, musí se zabývat klíčovou otázkou, tj. zda je stěžovatelka *veřejnou institucí* podle § 2 odst. 1 informačního zákona, respektive zda v tomto ohledu městský soud věc z právního hlediska správně posoudil. V materiálním ohledu se tedy napadené usnesení (byť formálně není rozhodnutím ve věci samé) zabývalo vlastním jádrem sporu, totiž zda původní žalovaná je či není *veřejnou institucí* (a tedy i povinným subjektem). Je pak do velké míry pochopitelné, že stěžovatel subsumoval důvody kasační stížnosti tak, jakoby mířila právě proti rozsudku, tj. rozhodnutí ve věci samé.

IV. c) K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení

[34] Nejprve je však nutné věnovat se námitce nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. 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 námitky stěžovatele (viz § 109 odst. 4, věta za středníkem s. ř. s.). Kasační soud však takovou vadu usnesení neshledal.

[35] Městský soud v usnesení vyložil důvody svého rozhodnutí a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou argumentací (viz především odstavce 55 až 67 napadeného usnesení). O tom, že je napadené usnesení opřeno o dostatek relevantních důvodů, ostatně svědčí i skutečnost, že stěžovatel s jeho závěry věcně polemizuje v kasační stížnosti čítající cca 9 stran textu, což by v případě nepřezkoumatelnosti rozsudku fakticky nebylo možné. Namítá-li stěžovatel, že městský soud blíže nezdůvodnil, proč považoval za stěžejní páté kritérium testu vycházejícího z nálezu ve věci Letiště Praha (účel zkoumaného subjektu), a tento svůj závěr dále nepodepřel žádnou judikaturou, je k tomu třeba předně zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí není závislá na subjektivní představě účastníka řízení o tom, jak podrobně by mělo být odůvodněno. Jedná se o objektivní vadu, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí. Takovou vadou usnesení městského soudu netrpí. Městský soud se k účelu činnosti původní žalované vyjádřil především v odstavci 65 napadeného usnesení, v němž dovodil, že podstata její existence spočívá především v podnikání a v dosahování zisku, přičemž „*poukaz na veřejný účel (…) je oslaben i jejím postavením toliko jednoho ze soutěžitelů na trhu.*“ V odstavci 66 poté prezentoval svůj názor, že splnění předcházejících čtyř kroků testu má „*omezený význam*“, neboť Hlavní město Praha vykonává (nepřímo) vůči původní žalované

toliko práva akcionáře dle soukromoprávních předpisů. Je tedy alespoň ve stručnosti zřejmé, z jakých důvodů měl městský soud za to, že původní žalovaná neplní veřejný účel a proč ji i přes splnění jiných kritérií nepodřadil pod pojem *veřejná instituce*.

[36] Ke stěžovatelem namítané vnitřní rozpornosti usnesení, která má být dána tím, že v něm městský soud nejprve odmítl obavy původní žalované z ohrožení jejího postavení na trhu v případě, že by musela povinně poskytovat informace v režimu informačního zákona (odstavec 61 napadeného usnesení), na druhé straně však o několik odstavců dále (odstavec 65 napadeného usnesení) konstatoval, že by povinnost poskytovat informace mohla u původní žalované vést až k ohrožení smyslu její existence (viz odstavec [16] výše), kasační soud uvádí následující. V tomto dílčím ohledu se napadené usnesení vskutku vyjadřuje poněkud neobratně. Závěry městského soudu byly však zjevně míněny tak, že se soud k námitkám původní žalované nejprve vyjádřil v odstavci 61 pouze obecně, o čemž svědčí i užití spojení „*městský soud (…) v obecné rovině nesdílí obavu osoby zúčastněné na řízení*“, aby se v dalším textu posléze na tuto otázku zaměřil důkladněji a v kontextu konkrétní situace původní žalované. Platí tedy, že uvedené nedostatky nezpůsobují nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. Pro úplnost je nutné zdůraznit, že tímto se Nejvyšší správní soud vyjadřuje pouze ke kvalitě a přezkoumatelnosti odůvodnění napadeného usnesení, nikoli k vlastní správnosti tam uvedených závěrů.

[37] Současně vycházel Nejvyšší správní soud ze své ustálené judikatury, podle níž je s kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. třeba zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srovnej například rozsudek ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25). V tomto směru je podstatné, že nyní posuzovaný spor je již ve „třetím kole“ přezkumu ze strany NSS, a tím naléhavěji vyvstává do popředí požadavek na jeho konečné rozřešení ze strany správních soudů. Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

IV. d) K povaze původní žalované jako veřejné instituce

[38] 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.

[39] K této otázce Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že již nehodlá podrobně opakovat závěry svých předchozích rozsudků v této věci, které jsou ostatně shrnuty výše v části II tohoto rozsudku, a judikatury NSS či Ústavního soudu vztahující se k výkladu pojmu *veřejná instituce*. Ostatně tato judikatura je účastníkům řízení i původní žalované jako osobě zúčastněné na řízení dobře známa. V konečném důsledku jde v nyní projednávané věci hlavně o její výklad a aplikaci na konkrétní subjekt – tj. původní žalovanou. Postačí proto uvést, 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* (viz rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2019, č. j. 3 As 254/2017 – 43). 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 rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2020, č. j. 10 As 227/2018 – 41).

[40] V posuzovaném případě není předmětem sporu skutečnost, že původní žalovaná je prostřednictvím Dopravního podniku hl. m. Prahy ze sta procent vlastněna územním samosprávným celkem – Hlavním městem Prahou. Hlavní město Praha je jediným akcionářem Dopravního podniku hl. m. Prahy, ten je jediným akcionářem původní žalované. Kritérium vyplývající z nálezu ve věci ČEZ je tudíž splněno. Uvedené potvrdila původní žalovaná i ve vyjádření ke kasační stížnosti, v němž konstatovala, že jejím „*ultimativním*" vlastníkem je Hlavní město Praha. Navíc Hlavní město Praha, tak i Dopravní podnik hl. m. Prahy jsou nesporně *povinnými subjekty* ve smyslu informačního zákona (u druhé jmenované korporace tento závěr potvrdila až judikatura, srovnej usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12; judikatura Ústavního soudu je dostupná na https://nalus.usoud.cz).

[41] Je třeba se proto dále zabývat tím, zda jsou splněna kritéria vymezená v nálezu ve věci Letiště Praha, která umožňují rozlišit, zda se jedná o soukromou či veřejnou instituci. Ústavní soud mezi tato kritéria v citovaném nálezu zařadil 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/územně samosprávný celek, či nikoliv; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejným institucím), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem/územně samosprávným celkem, 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) veřejný či soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

[42] V tomto směru se názory stěžovatele s posouzením městského soudu a s postojem původní žalované rozcházejí. Navíc původní žalovaná, ačkoli s výrokem napadeného usnesení jinak souhlasí (ve smyslu závěru městského soudu, že není *veřejnou institucí* podle informačního zákona), odmítá, že by splňovala byť jen jedno jediné z výše vyjmenovaných kritérií. Oproti tomu lze z napadeného usnesení dovodit, že městský soud považoval za splněná první čtyři kritéria, avšak přiznal jim toliko „*omezený význam*". Za rozhodující považoval, že původní žalovaná neplní žádný veřejný účel, respektive nebyla za veřejným účelem založena (páté kritérium). Stěžovatel je naopak přesvědčen, že u původní žalované je splněno všech pět kritérií vycházejících z nálezu ve věci Letiště Praha.

[43] K této otázce předně Nejvyšší správní soud ve shodě se svým předchozím rozsudkem č. j. 3 As 197/2021 – 57 a též ve shodě se stěžovatelem podotýká, že zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou či soukromou musí vyplývat z **převahy znaků**, jež jsou pro ni typické. Není tedy pravdou, jak uvádí původní žalovaná, že nesplnění byť jen jediného z těchto kritérií má za důsledek, že posuzovanou instituci nelze považovat za veřejnou. V tomto směru má naopak pravdu stěžovatel, který proto dovozuje, že napadené usnesení nemůže obstát. Městský soud totiž dovodil, že u původní žalované jsou dány **čtyři z pěti kritérií** *veřejné instituce*, přesto dospěl k závěru, že nemůže být povinným subjektem podle informačního zákona, neboť rozhodující váhu přiznal kritériu jedinému [účel instituce – tj. poslední kritérium sub e) dle výčtu v odstavci [41] výše]. Takové posouzení je s konstantní judikaturou tohoto soudu v očividném rozporu. Zdejší soud zdůrazňuje, že převaha kritérií nutně nemusí znamenat prostý součet „pro a proti", tedy například, že jakmile jsou splněny tři z pěti kritérií výše uvedeného testu (ve prospěch závěru, že jde o *veřejnou instituci*), bude se vždy bez dalšího jednat o povinný subjekt. Každý případ je nezbytné posuzovat individuálně a jednotlivá kritéria obecně mohou mít různou váhu podle konkrétních specifických okolností. Je přitom nezbytné reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními. V posuzované věci nicméně nelze najít pro závěry městského soudu oporu. Při splnění

minimálně čtyř kritérií nálezu ve věci Letiště Praha lze stěží dospět k tomu, že jejich převaha zde přesto není dána, jak *de facto* dovodil městský soud.

[44] K jednotlivým kritériím plynoucím z nálezu ve věci Letiště Praha, jak jsou shrnuta v odstavci [41] shora, je možné uvést následující. Ohledně **prvního kritéria**, tj. způsobu vzniku (zániku) instituce, Nejvyšší správní soud konstatuje, že původní žalovaná sice byla založena soukromoprávním jednáním, konkrétně vznikla rozhodnutím jediného zakladatele, Dopravního podniku hl. m. Prahy, a to na základě zakladatelské listiny ze dne 8. 12. 1993, v souladu s tehdy platným obchodním zákoníkem. I při vzniku instituce na základě soukromoprávního úkonu je však potřeba zvažovat celkovou míru ingerence státu či veřejnoprávní korporace na procesu tohoto vzniku. Již bylo řečeno, že Dopravní podnik hl. m. Prahy vlastní jako jediný akcionář Hlavní město Praha, to tedy mělo zprostředkovaně rozhodující vliv na vznik původní žalované. Městský soud též správně připomenul, že v době založení původní žalované byla subjektem vytvářejícím další orgány společnosti valná hromada, jejíž práva vykonával jediný akcionář – Dopravní podnik hl. m. Prahy (ostatně je tomu tak dodnes). Z těchto důvodů kasační soud uzavírá, že s ohledem na míru vlivu územně samosprávného celku na vznik původní žalované je první kritérium splněno.

[45] Na základě výše uvedeného má Nejvyšší správní soud, obdobně jako městský soud v napadeném usnesení, za splněné i **další dvě kritéria**, tj. hledisko osoby zřizovatele a subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány instituce. Zakladatelem stěžovatelky (kritérium hlediska osoby zřizovatele) je zprostředkovaně přes další obchodní společnost územně samosprávný celek, který je také jediným akcionářem této obchodní společnosti (Dopravního podniku hl. m. Prahy). V důsledku toho je Hlavní město Praha nepřímo také tím, kdo vytváří orgány stěžovatelky, jak již bylo naznačeno výše, neboť jako jediný akcionář vykonává působnost valné hromady, která je nejvyšším orgánem akciové společnosti (srovnej § 44 odst. 1 zákona o obchodních korporacích, ve spojení s § 398 téhož zákona). Do působnosti valné hromady přitom náleží volba a odvolání členů představenstva, dozorčí nebo správní rady a jiných orgánů určených stanovami [§ 421 odst. 2 písm. e) a f) zákona o obchodních korporacích; viz také § 14 bod 3 písm. e) a f) stanov původní žalované], a vykonává další klíčové pravomoci, rozhodující pro existenci a fungování korporace (například rozhoduje také o zrušení společnosti s likvidací a o jmenování a odvolání likvidátora [§ 421 odst. 2 písm. j) a k) zákona o obchodních korporacích, § 14 bod 3 písm. m) stanov původní žalované].

[46] K tomu lze dodat, že podle § 74 odst. 3 zákona o obchodních korporacích platí, že většinový společník (viz § 73 odst. 1 tohoto zákona) je vždy ovládající osobou, ledaže by ve vztahu k většinovému společníkovi stanovil § 75 zákona o obchodních korporacích jinak (což v nyní posuzovaném případě splněno není). Ovládající osobou je podle § 74 odst. 1, věty první zákona o obchodních korporacích *osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv*. Není žádných pochyb o tom, že ve vztahu k původní žalované je ovládající osobou Hlavní město Praha, i když ji ovládá nepřímo. Rozhodující vliv totiž může být vykonáván i prostřednictvím jiných osob. Není přitom podstatné, zda dochází ke skutečnému „výkonu“ rozhodujícího vlivu, postačí pouhá možnost takový vliv vykonávat. O ovládání se proto jedná i v situacích, pokud osoba skutečně rozhodující vliv má, ale zatím se ho rozhodla nevyužívat. Samotné ovládání pak může být realizováno právně či fakticky. Právní skutečností, která bude zpravidla zakládat ovládání, je účast ovládající osoby na osobě ovládané. Ovládající osoba bude svůj rozhodující vliv uplatňovat prostřednictvím zastoupení v orgánech společnosti a účastí na valné hromadě s převažujícím počtem hlasů (zde výkonem působnosti valné hromady jediným akcionářem). U faktického vlivu bude situace srovnatelná s ovlivňováním a může plynout z jakékoliv významné okolnosti, například půjde o osobu blízkou většinovému společníkovi. Uvedené závěry plynou z rozsudku tohoto soudu č. j. 7 As 349/2016 – 23, na který

příhodně odkázal stěžovatel v kasační stížnosti (viz odstavec [17] výše), a v němž bylo dovozeno, že společnost Pražská plynárenská Servis distribuce, a. s., je nepřímo (prostřednictvím dalších společností) ovládána veřejnoprávní korporací (Hlavním městem Prahou).

[47] Městský soud ostatně v této souvislosti případně poukázal na fakt, že sama původní žalovaná ve své zprávě o vztazích za účetní období roku 2020 (součást výroční zprávy zveřejněné ve Sbírce listin obchodního rejstříku) uvádí, že je ovládána Dopravním podnikem hl. m. Prahy, který nakládá se 100 % všech hlasů v korporaci. Platí tedy, že je nepřímo ovládána Hlavním městem Prahou. Třetí kritérium dle testu nálezu ve věci Letiště Praha je tedy splněno.

[48] **Čtvrtým kritériem** je existence dohledu nad činností instituce. I z tohoto úhlu pohledu lze původní žalovanou považovat za *veřejnou instituci*, a to s odkazem na výše předestřenou argumentaci. Obecně k tomu lze nejprve uvést, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2021, č. j. Komp 2/2020 – 44, č. 4230/2021 Sb. NSS, je „[z]*bývající znak veřejné instituce, tedy dohled státu nad její činností, třeba v tomto kontextu chápat velmi široce. Nejedná se o 'správní dozor' v úzkém slova smyslu jako vrchnostenskou činnost vykonávanou nad adresáty veřejnoprávních povinností, ani o 'dozor' ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu, jenž je třeba chápat jako dozor 'uvnitř' veřejné správy, tedy kontrolní a supervizní činnost jednoho správního orgánu vůči jinému (…). Pro účely naplnění definičních znaků veřejné instituce totiž postačuje jakákoli – byť omezená – role státu, resp. jeho orgánu, ve vztahu k posuzovanému subjektu.*“

[49] Výše citovaný rozsudek NSS č. j. Komp 2/2020 – 44 ilustruje, že nyní zkoumané čtvrté kritérium „dohledu“ má význam daleko širší, než typický vrchnostenský správní dohled ze strany správního orgánu. I další judikatura NSS dovodila, že významné je zde **materiální hledisko míry vlivu, kontroly či ovládání** (tedy onoho „dohledu“ v širším slova smyslu) státu či jiné veřejnoprávní korporace nad daným subjektem. Zdejší soud například v rozsudku ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 – 67, č. 1688/2008 Sb. NSS, uvedl, že je „[t]*řeba vycházet z konkrétní posuzované situace, tj. míry dohledu, kterou první žalovaný disponuje ve vztahu k činnosti druhého žalovaného,* ***nikoliv z existence či neexistence státního dohledu nad činností akciových společností obecně****. Na rozdíl od žalovaných Nejvyšší správní soud neinterpretuje dohled definovaný Ústavním soudem jako nutně vrchnostenskou kontrolu, ale jako* ***dohled, který může konkrétní subjekt*** *(zde první žalovaný)* ***vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu*** *(zde druhému žalovanému),* ***byť i na základě předpisů soukromého práva****, např. obchodního zákoníku*“ (zvýraznění bylo přidáno nyní rozhodujícím senátem). Původní žalovaná takovému „dozoru“ ze strany Hlavního města Prahy ve formě nepřímého ovládání zcela jistě podléhá, jak bylo výše vysvětleno. Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že nyní zkoumané čtvrté kritérium se do velké míry překrývá s prvními třemi kritérii dle nálezu ve věci Letiště Praha; je to ovšem způsobeno tím, že odkazovaný nález zkoumal subjekt existující v právní formě státního podniku a nebral (a ani nemohl brát) v úvahu kritéria ovládání obchodní korporace dle nyní platného zákona o obchodních korporacích. Právě kombinací nyní zkoumaných čtyř kritérií lze dospět k závěru o velmi úzkém a kvalitativně velmi intenzivním vztahu mezi veřejnoprávní korporací (Hlavním městem Prahou) jako ovládající osobou a původní žalovanou.

[50] **Posledním (pátým) kritériem** testu obsaženého v nálezu ve věci Letiště Praha je otázka posouzení veřejného nebo soukromého účelu instituce. Při splnění všech čtyřech předcházejících kritérií je velmi pravděpodobné, že původní žalovaná *veřejnou institucí* bude, i kdyby toto kritérium splněno nebylo, neboť – jak je vysvětleno výše – je již dána přinejmenším výrazná **početní převaha** znaků *veřejné instituce*. Toto kritérium se nicméně vskutku může jevit „*problematickým*“, jak konstatoval městský soud. Nelze popřít, že původní žalovaná podniká za účelem dosažení zisku, není přímo financována převážně z veřejných prostředků a nepodílí se na výkonu veřejné moci. Na druhé straně Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že původní žalovaná plní klíčovou roli

právě pro Dopravní podnik hl. m. Prahy, pro který vyvíjí, vyrábí a opravuje kolejové konstrukce, výhybkové systémy apod. Z výroční zprávy původní žalované za účetní období roku 2020 (založené ve sbírce listin obchodního rejstříku) se podává, že celkový podíl obratu původní žalované činil (včetně dodávek pro stavební firmy) pro Dopravní podnik hl. m. Prahy 61 %. Mezi její další významné zákazníky na tuzemském trhu patřily i další dopravní podniky (DP Brno, DP Plzeň, DP Liberec a DP Olomouc). Není přitom sporu o tom, že Dopravní podnik hl. m. Prahy, jakož i další zmiňované dopravní podniky, veřejný účel plní. V této souvislosti také původní žalovaná opakovaně zdůrazňovala, že je pouze jedním ze soutěžitelů na trhu, nemá žádné výhody a vícekrát odkazovala na společnost DT - Výhybkárna a strojírna, a. s., která je jejím přímým konkurentem. To je však relativizováno dalšími údaji z již výše zmiňované zprávy o vztazích, ze které mimo jiné vyplývá, že výhodou původní žalované je, že její mateřská společnost (tj. Dopravní podnik hl. m. Prahy) může v její prospěch poskytovat záruky či garance vůči bankám a především „*ovládající osoba umožňuje unikátní možnost nasazení nových výrobků ihned po obdržení certifikace do reálného provozu a dlouhodobou možnost jejich testování s okamžitou odezvou z provozu*“ (viz str. 41 výroční zprávy původní žalované za rok 2020). Je zřejmé, že „běžné“ obchodní společnosti, podnikající v daném odvětví, takto unikátní možnosti a postavení nemají.

[51] Ačkoliv je tedy přinejmenším z hlediska ekonomického primárním posláním původní žalované její podnikatelská činnost, nelze opomenout, že zastává rovněž společensky významnou veřejnou úlohu, jejíž význam nesnižuje ani to, že ji plní na základě soukromoprávních kontraktů. Byť by tedy tato skutečnost sama o sobě patrně nepostačovala pro podřazení původní žalované pod pojem *veřejná instituce*, svědčí ve spojení s dalšími splněnými kritérii dle testu nálezu ve věci Letiště Praha o tom, že původní žalovaná takovou institucí je, a tedy je rovněž povinným subjektem ve smyslu informačního zákona.

[52] Nakonec Nejvyšší správní soud ve shodě se svou předcházející judikaturou dodává, že ochrana původní žalované, pokud jde o její postavení z hlediska hospodářské soutěže, jakož i její existenci na trhu, je v informačním zákoně obecně zajištěna například prostřednictvím ochrany obchodního tajemství (§ 9 citovaného zákona). Obchodní tajemství původní žalované a jejích obchodních partnerů tedy nebude výše uvedenými závěry narušeno. Je však na původní žalované, aby v konkrétním případě **prokázala a řádně zdůvodnila**, že informace, které se případně rozhodne neposkytnout (např. na poskytovaném výtisku určité smlouvy znečitelnit), materiálně skutečně naplňují zákonné znaky obchodního tajemství. Je možno dodat, že povinný subjekt má povinnost informovat bez zbytečného prodlení osoby, jichž se týkají informace, které případně hodlá poskytnout, a umožnit těmto potenciálně dotčeným osobám se k tomu vyjádřit a eventuálně z tohoto vyjádření vyvodit důsledky pro svůj další postup. K uvedenému srovnej rozsudky tohoto soudu ze dne 25. 3. 2022, č. j. 5 As 328/2021 – 25, a ze dne 22. 10. 2021, č. j. 5 As 95/2019 – 51. V těchto rozsudcích zařadil NSS mezi *veřejné instituce* obchodní společnosti Havířovská teplárenská společnost, a. s., respektive ČEPRO, a. s., přičemž tyto společnosti obdobně jako původní žalovaná argumentovali především svým postavením na trhu, ohrožením jejich existence, jestliže budou muset poskytovat informace podle informačního zákona, a ochranou obchodního tajemství.

[53] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že původní žalovaná je *veřejnou institucí* ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona, v důsledku čehož je i povinným subjektem podle citovaného zákona. Povaha původní žalované jako povinného subjektu podle informačního zákona má za následek, že původní žalovaná je povinna při vyřizování žádostí o informace postupovat podle procesních pravidel obsažených v tomto zákoně. A to bez ohledu na to, zda jsou tyto žádosti podány podle informačního zákona, či podle jiného právního předpisu, který samostatně neupravuje proces poskytování informací (například zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze).

V. Závěr a náklady řízení

[54] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení je nezákonné, a proto jej zrušil dle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku). Věc však městskému soudu nevrátil k dalšímu řízení, jelikož současně rozhodl o zrušení rozhodnutí původní žalované ze dne 30. 10. 2019, sp. zn. #JMI23091, o odvolání stěžovatele, a to postupem dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Pro zrušení rozhodnutí původní žalované totiž byly podmínky již před městským soudem, respektive městskému soudu by v dalším řízení s ohledem na závazný právní názor zdejšího soudu nezbylo, než rozhodnutí původní žalované zrušit. Dle § 78 odst. 4 s. ř. s., ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok II. tohoto rozsudku). Dle § 78 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. je žalovaný v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku.

[55] Žalovaný, který v daném případě podle § 20 odst. 5 informačního zákona rozhoduje v odvolacím řízení, tedy musí posoudit a znovu rozhodnout o odvolání stěžovatele ze dne 15. 10. 2019 proti rozhodnutí generálního ředitele původní žalované ze dne 30. 9. 2019, sp. zn. #JMI23091, a to právě v intencích závěru, že původní žalovaná byla tímto rozsudkem shledána *veřejnou institucí* ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona.

[56] V případě, že Nejvyšší správní soud ruší rozhodnutí městského soudu a současně ruší i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského 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. (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 – 98).

[57] Obecně platí, že jelikož stěžovatel dosáhl zrušení správního rozhodnutí, měl z procesního hlediska úspěch ve věci a náležela by mu tak dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. náhrada nákladů řízení vůči žalovanému, který úspěšný v řízení nebyl. Nejvyšší správní soud však postupoval dle § 60 odst. 7 s. ř. s., podle kterého *jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává*. Zohlednil přitom specifika nyní projednávané věci, která dospěla až do fáze „třetího kola“ soudního přezkumu před kasačním soudem. V prvé řadě je nutné podotknout, že původní žalovaná, která navíc byla sama v řízení před Nejvyšším správním soudem dvakrát se svými kasačními stížnostmi úspěšná (byť její úspěch v řízení o předchozích kasačních stížnostech se neprojevil v konečném výsledku sporu), nyní vystupuje v pozici osoby zúčastněné na řízení, nelze jí proto uložit náhradu nákladů řízení úspěšnému stěžovateli. O jejích nákladech přitom soud rozhoduje samostatně podle § 60 odst. 5 s. ř. s. (k tomu viz níže). Uložit procesně neúspěšnému žalovanému, tedy Úřadu, aby stěžovateli uhradil veškeré náklady tohoto řízení, považuje Nejvyšší správní soud za nespravedlivé a neodpovídající výjimečným okolnostem projednávané věci.

[58] Předně je třeba podotknout, že žalovaný ve věci vůbec nerozhodoval, neboť do sporu vstoupil až ve fázi řízení před městským soudem (viz též odstavec [4] výše). Z tohoto úhlu pohledu je sice z hlediska zákona procesně neúspěšný, ale *de facto* nebylo jeho rozhodnutí či postup shledán nezákonným, přímo žalovaný totiž do práv žalobce nijak nezasáhl a ani zasáhnout nemohl. Nejvyšší správní soud dále zohlednil, že stěžovatel má vysokoškolské právnické vzdělání, nadto ve sporech týkajících se informačního zákona vystupuje jako účastník řízení opakovaně, což je soudu známo z jeho úřední činnosti (viz např. řízení vedená pod

sp. zn. 7 As 332/2021, 10 As 155/2020, 1 As 350/2016, 1 As 219/2015 a další). Lze ho tedy označit za právníka – odborníka na danou oblast, který bezesporu dokáže sám a bez právní pomoci formulovat žalobu, kasační stížnost či jiné procesní stanovisko ve věci. Je nepochybně jeho právem nechat se i přesto zastoupit právním profesionálem, avšak výdaje na zastoupení advokátem nepovažuje z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v tomto případě za účelně vynaložené náklady, které by měl stěžovateli hradit žalovaný, *nota bene* v situaci, pokud ve věci vůbec nerozhodoval. Chce-li stěžovatel vést spory s povinnými subjekty podle informačního zákona, musí počítat s tím, že v určitých případech ponese náklady na tyto spory. Takový případ nastal v právě projednávané věci. Z ničeho také neplyne, že by byl stěžovatel v takové majetkové, osobní či sociální situaci, která by aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. vylučovala. Informace, které stěžovatel po původní žalované požadoval, se rovněž nijak nedotýkají přímo jeho osoby, nelze tedy ani dovodit, že by jím vedený spor pociťoval úkorně a jeho výsledek měl bezprostřední dopad do jeho subjektivních práv. Nejvyšší správní soud proto zavázal žalovaného k úhradě účelně vynaložených nákladů stěžovatele spočívajících pouze v zaplacených soudních poplatcích za žalobu a za kasační stížnost v celkové výši 8 000 Kč (výrok III. tohoto rozsudku). Soudní poplatky musel stěžovatel zaplatit, aby se vůbec domohl zrušení rozhodnutí původní žalované o jeho žádosti o informace, je tedy spravedlivé, aby je nesl žalovaný. Ostatní náklady řízení, které představují náklady na zastoupení stěžovatele advokátem (odměna za zastupování a hotové výdaje zástupce), zdejší soud s ohledem na výše popsané okolnosti nepovažoval za účelně vynaložené výdaje, žalovaného k jejich úhradě nezavázal a rozhodl tak, že se jejich náhrada stěžovateli nepřiznává (výrok IV. tohoto rozsudku).

[59] Osoba zúčastněná na řízení (původní žalovaná) má podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Nejvyšší správní soud, jakož i městský soud, této osobě žádnou povinnost neuložil. Kasační soud neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž by jí právo na náhradu nákladů řízení mělo být přiznáno (výrok V. tohoto rozsudku).

[60] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele 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.

[61] 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 stěžovateli vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Filipa Hajného, advokáta se sídlem Rubešova 83/10, Praha 2 (viz výrok VI. tohoto rozsudku).

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 4. května 2022

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu