

# USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **CHAPS spol. s r.o.**, IČO 47547022  
sídlem Bráfova 1617/21, 616 00 Brno  
zastoupená advokátem Mgr. Štěpánem Schenkem  
sídlem Vodičkova 710/31, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**  
sídlem Pplk. Sochora 27, 170 00 Praha 7

za účasti: **David Koňářík**  
bytem Za Mlýnem 1724, 253 01 Hostivice

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného označeným jako opatření proti nečinnosti ze dne 25. 5. 2021 č.j. UOOU-00974/21-16

## takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

1. Žalobkyně se domáhala zrušení, případně vyslovení nicotnosti opatření proti nečinnosti uvedeného v záhlaví tohoto usnesení (dále též „napadené opatření“), které vydal žalovaný v souvislosti s vyřizováním žádosti žadatele (osoby zúčastněné na řízení) o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“). Vydaným opatřením proti nečinnosti žalovaný žalobkyni s odkazem na § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu přikázal, aby do 7 dnů ode dne doručení opatření proti nečinnosti vyřídila stížnost žadatele o informace na její postup při vyřizování žádosti o informace v části žádosti o *originální ID zástávek a rozlišení označnicků*.
2. Žalobkyně v žalobě shrnula dosavadní průběh řízení a obsah napadeného opatření, které označila za nezákonné a věcně nesprávné. Vyslovila nesouhlas se závěrem žalovaného o jejím postavení z pohledu InfZ a odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zrekapituloval dosavadní průběh řízení a konstatoval, že žalobkyně je ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ povinným subjektem. Akcentoval její majetkovou strukturu, kdy jejím jediným akcionářem je Česká republika. Žalovaný rovněž uvedl, že vedení celostátního informačního systému o jízdních rádech (dále též „CIS JŘ“ nebo „CIS“) pro potřeby veřejnosti je zcela jistě veřejným účelem. Poznamenal, že v napadeném opatření nebylo meritem věci poskytnutí informací jako takových, ale jen snaha o zákonný postup žalobkyně. Současně podotkl, že žalobkyni nesvědčí aktivní legitimace k žalobě proti rozhodnutí - napadené opatření není rozhodnutím, které by mohlo být soudem přezkoumáno.

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová.

4. Osoba zúčastněná na řízení (dále též „OZŘ“) se nejprve vyjádřila ke své žádosti o informace, k CIS JŘ a rovněž k ID zastávek, které dle jejího názoru nemohou být obchodním tajemstvím. Za důležité považuje nutnost zveřejňovat státem sbíraná data v použitelné podobě a dostat tak právu občana na informace.
5. Při ústním jednání před soudem, které se konalo dne 12. 9. 2023, právní zástupkyně žalobkyně nejprve s ohledem na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 7 As 239/2021-24 navrhla, aby soud připustil změnu žaloby, a to na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem s tímto petitem:

- I. *Určuje se, že procesní úkon žalovaného označený jako opatření proti nečinnosti ze dne 25. 5. 2021 č.j. UOOU-00974/21-16, je nezákonným zásahem*
- II. *Žalovanému se zakazuje ukládat žalobkyni povinnosti dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.*
- III. *Procesní úkon žalovaného, označený jako Opatření proti nečinnosti ze dne 24. 3. 2021 č.j. UOOU-00974/21-16, se zrušuje.*
- IV. *Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.*

Setrvala na žalobní argumentaci, že žalobkyně není povinným subjektem a zároveň že požadované informace nejsou součástí CIS JŘ. Poukázala na relevantní právní úpravu zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě a zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách a na prováděcí předpisy k nim s tím, že žádná z těchto norem nestanoví ID zastávek ani rozlišení označků. Prováděcí vyhlášky hovoří o názvech stanic nebo názvech zastávek jako součásti jízdních řádů předávaných nebo postupovaných do CIS JŘ. Podle § 9 odst. 2 vyhlášky č. 122/2014 Sb., o jízdních řádech veřejné linkové dopravy je součástí CIS JŘ seznam názvů zastávek, který je zveřejňován mezi výstupy z CIS JŘ. Pojem označků normy v souvislosti s CIS JŘ nezmiňují a není s ním v rámci CIS JŘ pracováno. CIS JŘ tedy neřeší požadované informace, na něž není možno pohlížet jako na součást CIS JŘ. Pokud jde o datový formát JDF, k tomu zdůraznila, že s ohledem na metodický pokyn Ministerstva dopravy není dopravce či jiný příslušný subjekt vázán číselníkem pro hodnoty pole a čísla zastávek nejsou v rámci CIS JŘ zpracována, neboť zastávka je daná jejím názvem.

6. Žalovaný při jednání před soudem navrhl zamítnutí žaloby. Odkázal na závěry vyslovené 11. senátem Městského soudu v Praze v usnesení ze dne 10. 1. 2023 č.j. 11 A 112/2021-108, ve kterém soud odmítl žalobu ve věci jiného opatření proti nečinnosti vydaného v téže věci žalobkyně. Jelikož byla žalobkyně nečinná, postupoval žalovaný při vydání napadeného opatření v souladu s právními předpisy.
7. Osoba zúčastněná na řízení při ústním jednání oponovala tvrzením žalobkyně a poukázala na to, že CIS JŘ obsahuje i dodatečně vložená data, která potřebuje ke své funkčnosti. Uvedla, že export dat ve formátu JDF obsahuje i požadované ID zastávek.
8. Soud při ústním jednání konaném dne 12. 9. 2023 rozhodl o žalobkyní navržené změně žaloby tak, že připustil změnu žaloby formulovanou pod body I. a IV. výše specifikovaného znění měněného petitu, neboť shledal splnění podmínek pro připuštění změny žaloby v uvedeném rozsahu za situace, kdy dosud nebylo přistoupeno k provedení dokazování, resp. nebyly shromážděny podklady, jejichž použití by po provedené změně žaloby nebylo možné. Současně soud reflektoval skutečnost, že napadené opatření není rozhodnutím, které by bylo možno napadnout žalobou ve smyslu § 65 a násl. s.ř.s. Na straně druhé soud nepřipustil změnu žaloby navrhovanou výše pod body II. a III., neboť žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se ve smyslu § 83 a násl. s.ř.s. nelze domáhat zrušení napadeného správního aktu ani uložení paušálního zákazu do budoucna k blíže nespecifikované činnosti, kdy soud vzal zároveň v potaz, že do budoucna nelze vyloučit změnu v postavení žalobkyně v intencích InfZ.

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová.

9. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v rámci ústního přednesu uvedla nové argumenty, s nimiž bylo zapotřebí se seznámit, odročil soud jednání na 17. 10. 2023.
10. V doplňujícím vyjádření k žalobě, jež bylo soudu doručeno dne 21. 9. 2023, žalovaný zejména zdůraznil, že u žalobkyně jsou splněny rozhodné podmínky dle nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ve věci ČEZ i podmínky dle nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci *Letiště Praha*. Žalobkyně je proto veřejnou institucí, a tedy i povinným subjektem dle § 2 odst. 1 InfZ s plnou informační povinností, nikoli povinným subjektem s omezenou informační povinností vážící se ke smlouvě uzavřené mezi žalobkyní a Ministerstvem dopravy k zajištění vedení CIS JŘ. Žalovaný upozornil též na závěr Městského soudu v Praze obsažený v usnesení ze dne 10. 1. 2023 č.j. 11 A 112/2021-108 (dále též „usnesení č.j. 11 A 112/2021-108“), že originální ID zastávek a rozlišení označků je zjevně součástí plnění ze smlouvy. Jedná se o identifikátory, které se vztahují jen a pouze k CIS, který žalobkyně pro Ministerstvo dopravy zajišťuje. Jde proto o součást CIS, který žalobkyně provozuje pouze z toho důvodu, že jí k tomu pověřilo ministerstvo. Požadované informace tedy spadají do rozsahu smlouvy a žalobkyně je i ve vztahu k nim povinnou osobou. Žalobkyně je přitom povinnou osobou i nad rámec smlouvy. K namítané povaze napadeného opatření jakožto nezákonného postupu žalovaný uvedl, že je věcně příslušným nadřízeným orgánem žalobkyně v řízení o stížnosti, neboť dle § 20 odst. 5 InfZ ve spojení s § 178 správního řádu nelze nadřízený orgán žalobkyně určit. S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015 č.j. 2 As 198/2015-20 a ze dne 24. 3. 2016 č.j. 9 As 294/2015-48 konstatoval, že k vydání napadeného opatření přistoupil i při vědomí uvedené judikatury, neboť sám se postupem žalobkyně ocitl v nečinnosti ohledně žadatelovy stížnosti.
11. Osoba zúčastněná na řízení v podání, které bylo soudu doručeno dne 25. 9. 2023, uvedla, že „originál ID zastávek“ není pojem, se kterým pracuje dokumentace CIS JŘ nebo smlouva o jeho vedení. Za identifikátor (ID) považuje osoba zúčastněná na řízení údaj, který v dané datové sadě ukazuje na právě jeden konkrétní objekt. ID zastávek tedy jednoznačně ukazují na konkrétní zastávky. Za originální ID zastávek lze v kontextu CIS JŘ považovat dva údaje: numerické ID registru zastávek a složené ID (dále též „složený identifikátor“) sestávající z názvu zastávky, okresu a státu. Numerické ID jsou součástí registru zastávek CIS JŘ. Sestávají z jednoho čísla, které jednoznačně určuje každou zastávku v datech CIS JŘ. Když je použit v dávkách (informacích předaných příslušným subjektem – dopravcem, pozn. soudu) ve formátu JDF (jednotný datový formát, pozn. soudu), je uložen ve sloupci „číslo zastávky“. Tento identifikátor lze brát jako „originální“, jelikož s ním pracuje databáze CIS JŘ, ze které jsou pak vytvářeny exporty ve formátu JDF. Složený identifikátor využívá toho, že v rámci okresu ČR neexistují různé zastávky, které by sdílely jméno. Tento identifikátor je používán při importu dávek JDF od dopravců/dopravních úřadů do CIS JŘ. Lze jej brát jako „originální“, jelikož tento identifikátor obsahuje vstupní data CIS JŘ. Při vkládání dávek JDF do CIS JŘ je automaticky ověřeno, jestli každá zastávka dávky má odpovídající záznam v registru zastávek podle jejího složeného identifikátoru.
12. Osoba zúčastněná na řízení dále uvedla, že součástí plnění ze smlouvy je aplikace CISnet, kterou používají dopravci a dopravní úřady k nahrávání, kontrole a schvalování jízdních řádů CIS JŘ. Tato aplikace je primárním rozhraním, kterým dopravci a dopravní úřady interagují s CIS JŘ. V uvedeném kontextu OZŘ odkázala na 2. dodatek smlouvy o vedení CIS JŘ, podle kterého se žalobkyně zavázala mj. zajistit pro příslušné subjekty software umožňující kontrolu vstupních dat jízdních řádů, respektující formu jízdních řádů a umožňující elektronické schvalování jízdních řádů a dále zajistit vazbu tohoto software na CIS JŘ. Vývoj a provoz aplikace CISnet je tedy součástí plnění ze smlouvy o vedení CIS JŘ.
13. Krajský úřad Karlovarského kraje osobě zúčastněné na řízení potvrdil, že registr zastávek definovaný původní smlouvou o vedení CIS JŘ obsahuje numerická ID. Současně poskytl snímek formuláře pro vytvoření zastávky v registru, ze kterého lze seznat, že registr

obsahuje mj. i složená ID zastávek. OZŘ dále uvedla odkazy na dokumenty, z nichž vyplývá, že databáze CIS JŘ obsahuje originální ID zastávek. Zastávky nemohou být podle OZŘ v rámci CIS JŘ identifikovány pouze názvem, jelikož by pak nebylo možné rozlišit zastávky stejného názvu v různých okresech. Například export pro Plzeňský kraj obsahuje dvě separátní zastávky jménem „Břežany“ s odlišným numerickým ID i složeným identifikátorem.

14. Osoba zúčastněná na řízení dále poznamenala, že 3. dodatkem smlouvy o vedení CIS JŘ vznikla žalobkyni povinnost „zveřejňovat aktuální data z CIS způsobem umožňujícím dálkový přístup v rozsahu a za podmíněk stanovených příslušnými právními předpisy“. Jelikož příslušná vyhláška vyžaduje formát JDF (jehož dávky musí podle specifikace obsahovat složené identifikátory), je generování veřejných výstupů včetně složených identifikátorů zastávek součástí plnění ze smlouvy o vedení CIS JŘ.
15. Dne 26. 9. 2023 bylo soudu doručeno podání žalobkyně, v němž uvedla, že požadované informace, tj. „originální ID zastávek a rozlišení označků“, součástí CIS JŘ nejsou. Jedná se o informace z databáze, kterou si žalobkyně vytvořila pro svou vlastní podnikatelskou činnost nezávisle na smluvním vztahu s Ministerstvem dopravy. Obsah CIS JŘ je definován smlouvou ze dne 27. 7. 2001, ve znění pozdějších změn, uzavřenou s Ministerstvem dopravy. Obsahem CIS JŘ jsou jízdní řády veřejné linkové dopravy a jízdní řády veřejné osobní drážní dopravy na dráze speciální, dráze tramvajové, dráze trolejbusové a dráze lanové, které postupují do CIS JŘ dopravní úřady, drážní správní úřady a Ministerstvo dopravy. Sporné informace CIS JŘ ke své funkčnosti nepotřebuje a tyto informace dopravní úřady, drážní správní úřady anebo Ministerstvo dopravy do CIS JŘ ani nepostupují ani nevkládají. Žalobkyně v souladu se smlouvou zajišťuje provoz CIS JŘ a zveřejňuje údaje obsažené v CIS JŘ. Výstupy obsahují údaje, které byly postoupeny anebo předány do CIS JŘ. Hardwarové a softwarové nástroje pro zpracování dat před a po vložení do CIS JŘ jsou ve vlastnictví žalobkyně včetně podpůrných databází. Totožného názoru je i Ministerstvo dopravy, jak vyplývá rozhodnutí ministra dopravy ze dne 17. 12. 2020 č.j. 6/2020-040-S106/2.
16. Při dalším ústním jednání před soudem, které se konalo dne 17. 10. 2023, právní zástupkyně žalobkyně uvedla, že její žalobní stanovisko zůstalo nezměněno. Podotkla, že OZŘ dle svého vyjádření fakticky odstupuje od parametru označeného jako rozlišení označků. Setrvala na argumentaci, že ani identifikátor označovaný ze strany OZŘ jako originální ID zastávek není součástí CIS JŘ, neboť není definován smlouvou ani právním předpisem. Zastávka je dána pouze názvem a žádné bližší místo legislativa nezmiňuje. Žalobkyně pracuje s různými identifikátory a databázemi, které si v rámci své obchodní činnosti tvoří, to ale neznamená, že jsou součástí CIS JŘ. Seznam zastávek je zveřejňován jako výstup z CIS bez extra identifikátorů, které se nezpracovávají. CISnet je aplikace vytvořená žalobkyní, a softwarové zabezpečení je tedy v její režii. Postoupené jízdní řády jsou v souladu s legislativou zveřejňovány. Pokud dopravní úřady nějaké údaje na žádost OZŘ zveřejnily, činily tak neoprávněně. Žalovaný při jednání znovu odkázal na své vyjádření k žalobě i na další svá podání ve věci. Má za to, že žalobkyně je veřejná instituce s plnou informační povinností, a že napadené opatření bylo vydáno v souladu se zákonem. Otázka, zda má žalobkyně požadované informace k dispozici, představuje až vlastní věcné posouzení žádosti. OZŘ při jednání uvedl, že Ministerstvo dopravy nemá odborné kompetence a zdroje k posuzování procesů probíhajících v programovém vybavení CIS JŘ. Klíčové je to, že jízdní řády, které jsou nahrávány do CIS JŘ, musí obsahovat minimálně složené identifikátory, jejichž přítomnost kontroluje CISnet. OZŘ dále zopakovala argumentaci uvedenou v písemném vyjádření doručeném soudu dne 25. 9. 2023.
17. Soud při jednání provedl důkaz *Smlouvou o vedení celostátního informačního systému o jízdních rádech*, kterou uzavřela žalobkyně s Ministerstvem dopravy a spojů ČR dne 27. 7. 2001, včetně *Dodatků č. 1–5*. Soud dále provedl důkaz *úplným výpisem z obchodního rejstříku společnosti České dráhy, a.s., ČD-informační systémy, a.s., úplným výpisem z obchodního rejstříku žalobkyně, webovými stránkami žalobkyně, konkrétně částí „O nás“*, a *Výroční zprávou za rok 2020 ze dne 19. 3. 2021*. Jednotlivá skutková zjištění plynoucí z provedených důkazů jsou uvedena níže.

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová.

18. V rámci vlastního posouzení žaloby soud v první řadě poznamenává, že je mu z úřední činnosti známo, že žalovaný rozhodl o stížnosti žadatele tak, že vydal dne 24. 3. 2021 pod č. j. UOOU-00974/21-11 (v pořadí první) opatření proti nečinnosti. Proti tomuto opatření žalobkyně brojila u soudu žalobou, kterou Městský soud v Praze usnesením ze dne 10. 1. 2023, č. j. 11 A 112/2021-108 odmítl. Se závěry, k nimž dospěl 11. senát v uvedeném usnesení, se 15. senát rozhodující v nyní projednávané věci ztotožňuje a v rámci odůvodnění tohoto usnesení z nich vychází.
19. Mezi účastníky je sporné, zda je žalobkyně povinným subjektem ve smyslu InfZ, a zda se tedy může domáhat ochrany proti procesnímu úkonu nadřízeného orgánu, kterým jí bylo nařizováno vyřídit stížnost žadatele o informace – osoby zúčastněné na řízení – na postup při vyřizování žádosti o informace v části *originálních ID zastávek a rozlišení označků*.
20. Ze *Smlouvy o vedení celostátního informačního systému o jízdních řádech* (dále jen „smlouva“) vyplývá, že předmětem smlouvy byla úprava podmínek, za nichž žalobkyně provede celostátní informační systém (CIS) o jízdních řádech pro potřeby veřejnosti (čl. II *smlouvy*). Žalobkyně se zavázala vlastním jménem a na vlastní náklad obstarat si funkčně a výkonově odpovídající hardwarové a softwarové vybavení tak, aby CIS zahrnoval nejméně datovou bázi jízdních řádů, registr nádraží, stanovišť a zastávek, číselník linek a tratí a registr dopravců [čl. III odst. 2 písm. a) *smlouvy*]. Žalobkyně měla též zajistit software umožňující kontrolu vstupních dat, přebírat data o schválených jízdních řádech a CIS průběžně aktualizovat [čl. III. odst. 2 písm. c), d), a e) *smlouvy*].
21. *Dodatek č. 3* uzavřela žalobkyně s Ministerstvem dopravy mj. proto, aby data CIS byla veřejně přístupná i způsobem umožňujícím automatizované zpracování. V návaznosti na to smluvní strany upravily některé části smlouvy a žalobkyně se nově zavázala zveřejňovat aktuální data z CIS způsobem umožňujícím dálkový přístup (čl. 1 odst. 4 *dodatku*).
22. Podle § 17 odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 3. 10. 2017, *dopravce ve veřejné linkové osobní dopravě předloží jízdní řád nebo jeho změnu ke schválení dopravnímu úřadu, nebo jedná-li se o mezinárodní linkovou osobní dopravu, Ministerstvu dopravy. Jedná-li se o společný jízdní řád více dopravců, musí na něm být uvedeno, které spoje každý z dopravců zabezpečuje. Dopravní úřad, nebo jedná-li se o mezinárodní linkovou osobní dopravu, Ministerstvo dopravy, jízdní řád nebo jeho změnu schválí, splňuje-li náležitosti stanovené prováděcím předpisem. Příslušným ke schválení jízdního řádu nebo jeho změny je dopravní úřad příslušný k rozhodování o udělení licence. Podle odst. 2 tohoto ustanovení postoupí schválený jízdní řád dopravní úřad Ministerstvu dopravy, které vede pro potřeby veřejnosti celostátní informační systém o jízdních řádech. Ministerstvo dopravy může vedením tohoto systému pověřit právnickou osobu.*
23. Soud má za to, že z předmětu smlouvy a v této smlouvě definované povinnosti žalobkyně zajistit softwarově CIS JŘ vyplývá, že *originální ID zastávek a rozlišení označků* je zjevně součástí plnění z této smlouvy. Jedná se o identifikátory, které se vztahují pouze k CIS JŘ, který žalobkyně pro Ministerstvo dopravy zajišťuje. Je to přitom právě žalobkyně, kdo v souvislosti s vedením tohoto systému zajišťuje sběr dat a jejich zpracování (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2014, č. j. 7 A 331/2011-85). Žalobkyně v řízení ani netvrdila, že by *originální ID zastávek a rozlišení označků* využívala k něčemu jinému než pro správu CIS JŘ. Sama přitom v žalobě konstatovala, že jde o informace, které vytvořila v rámci své obchodní činnosti pro fungování systému a aplikací. Žalobkyně sice neuvedla, o jaké systémy a aplikace se má jednat, z kontextu žaloby však nevyplývá, že by mělo jít o jiný systém než CIS JŘ, byť se může jednat o CIS JŘ v širším slova smyslu, tj. včetně komunikačního rozhraní nezbytného pro import či export dat do a z CIS JŘ. Tvzení, že se „*jedná o informace z databáze, kterou si žalobkyně vytvořila pro svou vlastní podnikatelskou činnost nezávisle na smluvním vztahu s orgánem veřejné moci*“, soud považuje za účelové, resp. zkreslující podstatu věci. Je zřejmé, že *originální ID zastávek či rozlišení označků* a databáze sestávající z těchto informací mohly být vytvořeny jen v souvislosti s povinnostmi vyplývajícími pro žalobkyni z předmětné smlouvy, neboť žalobkyně takto zpracovávala data

získaná od příslušných subjektů, které do CIS JŘ přes žalobkyní vytvořené rozhraní vkládaly údaje o jízdách řádech. Řečeno jinak, žalobkyně by s těmito údaji nemohla pracovat, resp. je shromažďovat a zpracovávat, pokud by nebyla prostřednictvím smlouvy pověřena vedením CIS JŘ. Na tomto místě soud považuje za irelevantní i polemiku o tom, zda ID zastávek či rozlišení označníků jsou pojmy, s nimiž (ne)pracuje nosná právní úprava. Podstatné je, že jde o výsledek zpracování dat získaných žalobkyní v souvislosti s plněním ze smlouvy. Jde proto o součást CIS JŘ, který žalobkyně provozuje pouze z toho důvodu, že jí k tomu pověřilo ministerstvo. Otázka, zda vytvoření těchto informací, resp. informace samotné tvoří obchodní tajemství (know-how) žalobkyně, není v tuto chvíli namístě. Její zodpovězení totiž nemůže nic změnit na výše uvedeném závěru, že se požadované informace svou věcnou podstatou (obsahem) vztahují k CIS JŘ. Nutno též podotknout, že hardwarové a softwarové nástroje, které žalobkyně pro zpracování dat před a po jejich vložení do CIS JŘ vytvořila, nejsou předmětem požadovaných informací, neboli vlastnické právo žalobkyně k těmto výsledkům duševní činnosti není v důsledku předmětné žádosti o informace jakkoli dotčeno. Závěrem soud dodává, že ani z rozhodnutí ministra dopravy ze dne 17. 12. 2020 č.j. 6/2020-040-S106/2, na které žalobkyně argumentačně odkazuje, nelze seznat, proč by požadované informace neměly souviset s plněním ze smlouvy. Ministr dopravy se v označeném rozhodnutí v zásadě omezil na konstatování, že součástí schválení jízdního řádu není informace o identifikačních údajích zastávky, přičemž obsah vstupních dat vkládaných do informačního systému a jejich další zpracování není předmětem kontroly dopravních úřadů a drážních správních úřadů. Tato úvaha se nicméně míjí s podstatou věci, jejíž těžiště leží nikoli v tom, zda dopravní či drážní správní úřady kontrolují způsob, jakým jsou do systému vložena data žalobkyní zpracována, nýbrž v tom, zda takto zpracovaná data jsou výsledkem činnosti, která souvisí se splněním smluvních povinností žalobkyně. S ohledem na výše uvedené závěry soud zamítl jako nadbytečné návrhy na doplnění dokazování učiněné žalobkyní a OZŘ (výslech svědka, dotaz na dopravní úřady, jízdní řád a listiny připojené k vyjádření OZŘ).

24. Soud má tedy za to, že žadatelem požadované informace spadají do rozsahu smlouvy a žalobkyně je i ve vztahu k nim povinnou osobou. Soud je však přesvědčen, že žalobkyně je povinnou osobou i nad rámec smlouvy.
25. Podle § 2 odst. 1 InfZ *povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Dle odst. 2 tohoto ustanovení povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.*
26. Je nesporné, že žalobkyně je obchodní společností, která byla založena soukromoprávní zakladatelskou listinou. Žalobkyně není státním orgánem či územně samosprávným celkem. Stejně tak není povinným subjektem podle § 2 odst. 2 InfZ, neboť jí nepřísluší vrchnostensky rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.
17. Dosavadní judikatura týkající se žalobkyně vycházela z toho, že žalobkyně je „*standardní společností s ručením omezeným, která byla založena soukromými subjekty a nad jejímž chodem stát žádnou kontrolu vykonávat nemůže*“ (srov. již citovaný rozsudek č. j. 62 A 26/2012-129). Nelze však přehlédnout, že u žalobkyně došlo v roce 2017 k zásadní změně.
18. Jak vyplývá z *úplného výpisu z obchodního rejstříku žalobkyně*, který soud provedl na jednání k důkazu, jediným společníkem žalobkyně je od 24. 10. 2017 společnost ČD – Informační Systémy, a. s., IČO 24829871 (dále jen „ČD-IS“).
19. Skutečnost, že jediným společníkem žalobkyně je právě společnost ČD-IS vyplývá též z *webových stránek* žalobkyně, jimiž soud provedl důkaz při jednání dne 17. 10. 2023. Na nich žalobkyně v sekci *O nás* uvádí, že je od roku 2001 Ministerstvem dopravy pověřena technickou správou CIS, který uchovává jízdny řády všech linek autobusů a vlaků v ČR. V roce 2017 se žalobkyně stala

součástí skupiny ČD-IS a nadále vyvíjí špičkové dopravní systémy nejen pro mateřskou společnost, ale i pro řadu dalších zákazníků.

20. Součástí *výroční zprávy z roku 2020* je též zpráva o vztazích (str. 16 a násl.), ze které vyplývá, že ovládající osobou žalobkyně je ČD-IS, přičemž žalobkyně je osobou ovládanou. Ze struktury vztahů vyplývá, že žalobkyně je propojena se společností České dráhy, a. s., jejími dceřinými společnostmi a osobami, které dceřiné společnosti Českých drah ovládají. Ze seznamu smluv uzavřených mezi žalobkyní, ovládající osobou a propojenými společnostmi vyplývá, že žalobkyně poskytuje řadu služeb Českým drahám, a. s., ČD-IS a dalším propojeným osobám. Žalobkyně je též uvedena v příloze č. 1 zprávy – *Seznamu obchodních korporací ovládaných společností České dráhy, a. s.*
21. Ve vztahu ke společnosti ČD-IS již soud dospěl k závěru, že jde o veřejnou instituci (srov. rozsudky Městského soudu ze dne 6. 9. 2022, č. j. 11 A 149/2021-68 a ze dne 15. 6. 2023, č. j. 15 A 55/2021-91). Soud dospěl k závěru, že i žalobkyně je veřejnou institucí ve smyslu InfZ.
22. Veřejná instituce je neurčitý právní pojem. Při určování obsahu tohoto pojmu je nutno vyjít z judikatury, a to především Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.
23. Stěžejním rozhodnutím je v této věci nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha*. V něm soud vytvořil pětistupňový test:
  - (i) *Způsob vzniku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti veřejnoprávního prvku).*
  - (ii) *Hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové části či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce).*
  - (iii) *Subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli).*
  - (iv) *Existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence či neexistence státního dohledu je přítom typická pro veřejnou instituci).*
  - (v) *Veřejný nebo soukromý účel (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).*
24. Pro to, aby byla společnost hodnocena jako veřejná instituce, přitom postačí převaha znaků. Veřejná instituce tedy nemusí splňovat všechny typické znaky pro veřejnou instituci a naopak.
25. Judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu následně prošla postupnými korekcemi a upřesňováním těchto závěrů, přičemž pro postavení obchodních společností je zásadní zejména nález ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, *ČEZ*. Soud nepovažuje za potřebné podrobně rekapitulovat judikaturní vývoj k této otázce. Jeho přehledný a zevrubný popis lze nalézt např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 As 145/2018-61, body 24 a násl., na který soud odkazuje.
26. Pro nyní posuzovanou věc je podstatné, 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*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 As 145/2018-61, bod 32).
27. Judikatura na výše uvedeném podkladu dospěla k závěru, že veřejnou institucí je např. Havířovská teplárenská společnost, a. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2022, č. j. 5 As 328/2021-25), Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011-121), Pražská strojírna, a. s., (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2022, č. j. 3 As 46/2022-42) a České dráhy, a. s. (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 9 As 48/2011-129, a již citovaný č. j. 8 As 145/2018-61).

28. Žalobkyně je obchodní společností. Z judikatury shrnuté shora plyne, že aby byla povinným subjektem, musí akcie či podíly obchodní společnosti ze 100 % vlastnit stát či územní samosprávný celek a zároveň musí být splněna kritéria vymezená v nálezu *Letiště Praha* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2020, č. j. 10 As 227/2018-41, bod 18).
29. Jediným společníkem žalobkyně je společnost ČD-IS. Tato společnost může uplatňovat rozhodující vliv, a je tedy osobu ovládající ve vztahu k žalobkyni, přičemž jejím jediným akcionářem jsou České dráhy, a. s., jejichž jednotnému řízení je podrobena.
30. Jedinou akcionářkou společnosti České dráhy, a. s., je Česká republika, která v ní může uplatňovat rozhodující vliv. Společnost České dráhy, a. s., je dle konstantní judikatury veřejnou institucí dle § 2 odst. 1 InfZ. Žalobkyně je tudíž vlastněna státem prostřednictvím společnosti České dráhy, a. s., a ČD-IS. Kritérium nálezu *ČEZ* je splněno, neboť žalobkyně je zprostředkovaně ze 100 % vlastněna státem. Dle judikatury přitom právě taková „nepřímá“ majetková účast postačí: „*samotná ‚zprostředkovanost‘ však nic nemění na tom, že v obou případech je to výlučně veřejnoprávní korporace, které ve výsledku jdou přímo nebo nepřímo k tíži veškeré tyto právní následky. V daném případě není jiný než veřejnoprávní korporaci – byť i nepřímo – ovládaný soukromoprávní subjekt, na který by právní následky spojené s postavením stěžovatelky jako povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb. dopadaly*“ (náleze ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17).
31. Soud se dále zabýval kritérii, která vymezil Ústavní soud v nálezu *Letiště Praha*. K posouzení jednotlivých kritérií považuje za podstatné předeslat, že výše popsaná majetková účast a role státu ve vztahu k žalobkyni má zásadní vliv na většinu z posuzovaných kritérií. Soud přitom nepovažuje za podstatné, že stát do žalobkyně majetkově vstoupil až v roce 2017. Pro posouzení, zda je určitá obchodní společnost veřejnou institucí, je podstatná její majetková struktura v daný okamžik, nikoliv historie majetkových vztahů. Veřejnou institucí se tudíž může stát i obchodní společnost, která je založena soukromými subjekty, pokud do ní následně vstoupí stát a získá 100% obchodní podíl. Soud nevidí žádný důvod, proč by obchodní společnost nemohla nikdy v budoucnu být veřejnou institucí jen proto, že v ní v minulosti stát neměl 100% podíl.
32. První kritérium se týká způsobu vzniku žalobkyně. Ta byla založena 16. 12. 1992 soukromoprávním jednáním – společenskou smlouvou (zakladatelskou listinou). Jde o soukromoprávní jednání, které učinily soukromoprávní subjekty. První kritérium tedy u žalobkyně naplněno není.
33. Z obdobných důvodů není splněno ani druhé kritérium, neboť zřizovatelem žalobkyně byl soukromoprávní subjekt.
34. Třetí kritérium zkoumá subjekt, který vytváří jednotlivé orgány instituce. Tímto subjektem je v případě žalobkyně Česká republika. Ta je totiž (být nepřímo) tím, kdo vytváří orgány žalobkyně, jak vyplývá z § 12 odst. 1 ve spojení s § 44 odst. 1 a § 190 odst. 2 písm. c) a d) zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích. Třetí kritérium je proto splněno.
35. Čtvrtým kritériem je existence dohledu nad činností žalobkyně. I toto kritérium je splněno. ČR je ve vztahu k žalobkyni ovládající osobou, byť může vykonávat pouze vliv nepřímý. To platí tím spíše, že žalobkyně je ovládána společností ČD-IS, která je podrobena jednotnému řízení v rámci koncernu, ve kterém je řídicí osobu společnost České dráhy, a. s. Za obdobných skutkových okolností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že hlavní město Praha efektivně ovládá společnost Pražská plynárenská Servis distribuce, a. s., člena koncernu Pražská plynárenská, a. s., (srov. jeho rozsudek ze dne 22. 2. 2017, č. j. 7 As 349/2016-23, bod 30).
36. Existenci dohledu je třeba vnímat širěji než pouze dohled vrchnostenský: „*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. První žalovaný pak jako jediný akcionář druhého žalovaného může vykonávat dohled*“



*nad jeho činností prostřednictvím jím, resp. valnou hromadou volených orgánů společnosti i bezprostředně v rámci výkonu svých akcionářských práv“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006-67). Tento závěr přetrval i v pozdější judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. již citovaný rozsudek č. j. 7 As 349/2016-23, jehož závěry potvrdil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. I. ÚS 1262/17, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2021, č. j. Komp 2/2020-44, č. 4230/2021 Sb. NSS, bod 20, a již citovaný č. j. 3 As 46/2022-42, bod 48 a 49). Žalobkyně této „nevrchnostenské“ formě dohledu jistě podléhá, jak vyplývá ze shora popsaného vztahu mezi ovládající a ovládanou osobou.*

37. Pátým kritériem je otázka posouzení veřejného nebo soukromého účelu žalobkyně. Soud je přesvědčen, že i toto kritérium je přinejmenším do jisté míry splněno. Společnost České dráhy, a. s., která dle výroční zprávy stojí na vrcholu struktury vztahů mezi osobami propojenými s žalobkyní, plní veřejný účel [nejen obecným poskytováním železniční dopravy ale též provozováním železniční dopravy ve veřejném zájmu dle § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správa železniční dopravní sítě]. Zároveň lze opět vyjít z toho, že jediný společník žalobkyně tvoří se společností České dráhy, a. s., koncern, jehož účelem je dlouhodobé prosazování koncernových zájmů v rámci jednotné politiky (§ 79 odst. 2 z. o. k.). Tento společný koncernový zájem je ovlivněn tím, že řídicí osobu koncernu efektivně ovládá ČR. Jak k tomu uvádí odborná literatura: „*Stát je v SOE [State-Owned Enterprise – poznámka soudu] společníkem a musí ctít při výkonu svých podílů režim soukromé práva, nicméně proč a jak se vnitřně o konkrétním výkonu rozhodne, je jeho věcí, resp. je omezen právě (svým) účelem, tj. naplňováním veřejných politik. Stát je sice soukromý společník a musí se i vůči SOE a dalším jejím společníkům chovat v souladu se soukromým právem, nicméně coby vlastník je stále státem a měl by ctít pravidla a standardy výkonu veřejné moci, resp. veřejných politik. Pokud bychom to vzali obrazně, pro tvorbu vnitřní vůle toho, jak bude stát vykonávat své postavení společníka, platí regulace veřejného práva a veřejných politik, pro samotný výkon tohoto postavení, tedy vnější vůli, již nikoliv a stát se posouvá do sféry soukromého práva“ (Csach, K., Havel, B., ed. *Corporate governance společností s účastí státu*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 15).*
38. Tyto závěry rovněž potvrzuje *Výroční zpráva žalobkyně za rok 2020*. Ta na str. 6 uvádí, že žalobkyně „*usiluje o pozici významného poskytovatele služeb pro Skupinu ČD, a i vybrané externí zákazníky, kterými chce být vnímán jako profesionální partner [...] V rámci nastavení střednědobých cílů společnosti se očekává a vlastníkem je i stanoveno, aby se CHAPS vyprofiloval jako významný skupinový expert a garant pro řešení, v oblasti osobní opravy, který maximálně eliminuje rizika související s dodávkami a provozem různých řešení třetími stranami [...] CHAPS koordinuje svou obchodní strategii se záměry skupiny ČD-IS“*. Žalobkyně tedy vykonává v rámci koncernové struktury velké množství činností převážně pro České dráhy, a. s., a osoby s žalobkyní propojené. Těmito činnostmi sleduje nejen svůj vlastní zájem, ale i zájem skupiny ČD a ČD-IS, které, jak výše vyloženo, musí nutně sledovat také zájem veřejný.
39. Lze shrnout, že žalobkyně splňuje třetí, čtvrté a páté kritérium výše uvedeného testu. První a druhé kritérium sice nespĺňuje, nicméně soud má za to, že jejich důležitost je v případě žalobkyně oslabena změnou její majetkové struktury v roce 2017 (viz výše). První dvě kritéria jsou v zásadě formální povahy, přičemž podstatné je naopak hodnocení materiální, tj. hodnocení faktických vazeb, rozhodujícího vlivu a ovládnutí mezi žalobkyní a osobou, která ji v konečném důsledku ovládá. Opačný výklad by totiž znamenal, že pokud by se veřejná moc chtěla v případě obchodních společností, které fakticky ovládá, vyhnout informační povinnosti, stačilo by, aby stát „pouze“ odkoupil již existující soukromé obchodní společnosti. Tento výklad dle názoru soudu popírá účel zahrnutí veřejných institucí jako povinných osob do InfZ – transparentci a možnost veřejné kontroly v případě nakládání s veřejnými prostředky.
40. Lze shrnout, že u žalobkyně jsou splněny podmínky rozhodné jak dle nálezu *ČEZ*, tak dle nálezu *Letiště Praha*. Je proto veřejnou institucí dle § 2 odst. 1 InfZ. Je-li žalobkyně povinnou osobou dle InfZ, mohl vůči ní žalovaný vydat opatření proti nečinnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová.

41. Soud závěrem zdůrazňuje, že předmětem žaloby je přezkoumání postupu žalovaného spočívajícího ve vydání opatření proti nečinnosti, kterým bylo žalobkyni uloženo vyřídit žadatelovu stížnost na postup žalobkyně jako povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace. Soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že žalobkyně je povinnou osobou, která je povinna žádost žadatele (OZŘ) o informace, a tedy i jí podanou stížnost vyřídit, a nemůže se tedy u soudu bránit proti vydanému opatření. Soud nepředjímá, jakým způsobem má žalobkyně na základě vydaného opatření stížnost žadatele vyřídit. Bude pouze na ní, zda požadovanou informaci poskytne či nikoli. Pokud informaci neposkytne, bude nutné, aby uvedla přezkoumatelným způsobem důvody, pro které tak učinila. Za této situace soud považuje za předčasnou námitku, že požadované informace tvoří obchodní tajemství žalobkyně z důvodu naplnění předpokladů podle § 504 občanského zákoníku (viz též výše).
42. Vzhledem k tomu, že je žalobkyně povinnou osobou dle § 2 odst. 1 InfZ, dospěl soud k závěru, že se žalobkyně nemůže domáhat ochrany proti procesnímu úkonu žalovaného spočívajícímu v napadeném opatření, a proto prvním výrokiem tohoto usnesení žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
43. Druhý výrok usnesení o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 3 věta první s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
44. Soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by ji mohl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení, a proto ve třetím výroku usnesení v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.
45. Závěrem soud uvádí, že nerozhodl o vrácení soudních poplatků žalobkyni postupem dle § 10 odst. 3 poslední věta zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, neboť nebyla splněna podmínka odmítnutí návrhu na zahájení řízení před prvním jednáním ve věci.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 17. října 2023

Mgr. Martin Kříž v. r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová.