Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

18. června 2026*

„Řízení o předběžné otázce – Sbližování právních předpisů – Otevřená data a opakované použití informací veřejného sektoru – Směrnice (EU) 2019/1024 – Článek 2 bod 3 – Pravomoc Soudního dvora – Pojem ‚veřejný podnik‘ – Podnik vlastněný několika subjekty veřejného sektoru – Domněnka ‚dominantního vlivu‘ – Kritéria pro posouzení“

Ve věci C-575/24,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Městského soudu v Praze (Česká republika) ze dne 23. července 2024, došlým Soudnímu dvoru dne 28. srpna 2024, v řízení

Vodovody a kanalizace Přerov, a.s.

proti

Úřadu pro ochranu osobních údajů,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení: M. L. Arastey Sahún, předsedkyně senátu, J. Passer, E. Regan, D. Gratsias (zpravodaj) a B. Smulders, soudci,

generální advokát: R. Norkus,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Vodovody a kanalizace Přerov, a.s.: F. Korbel, advokát,

– za Úřad pro ochranu osobních údajů: P. Jäger,

– za českou vládu: M. Smolek, J. Vláčil a L. Halajová, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi: G. Meeßen a K. Walkerová, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: čeština.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. března 2026,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 2 bodu 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru (Úř. věst. 2019, L 172, s. 56).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Vodovody a kanalizace Přerov, a.s. (dále jen „VaK Přerov“) a Úřadem pro ochranu osobních údajů (Česká republika, dále jen „Úřad“) ohledně žádosti o informace podané společnosti VaK Přerov za účelem získání zápisů z jednání jejích orgánů.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2014/25/EU

3 Článek 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 243), nadepsaný „Veřejní zadavatelé“, v odstavci 1 stanoví:

„Pro účely této směrnice se ‚veřejnými zadavateli‘ rozumí stát, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty, sdružení tvořená jedním nebo více takovými orgány či jedním nebo více veřejnoprávními subjekty.“

4 Článek 4 této směrnice, nadepsaný „Zadavatelé“, v odstavci 2 stanoví:

„ ‚Veřejným podnikem‘ se rozumí podnik, ve kterém veřejní zadavatelé mohou vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv na základě vlastnických práv k podniku, finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž se řídí.

O dominantní vliv veřejných zadavatelů se jedná, pokud v kterémkoliv z níže uvedených případů tito veřejní zadavatelé přímo či nepřímo:

a) drží většinu upsaného základního kapitálu podniku;

b) disponují většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na podniku;

c) mohou jmenovat více než polovinu členů správního, řídícího nebo dozorčího orgánu podniku.“

Směrnice 2019/1024

5 Body 1, 13, 20, 23 až 26 a 29 odůvodnění směrnice 2019/1024 uvádějí:

„(1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES [ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (Úř. věst. 2003, L 345, s. 90; Zvl. vyd. 13/32, s. 701)] byla podstatně změněna. Vzhledem k potřebě provést další změny by uvedená směrnice měla být v zájmu přehlednosti přepracována.

[...]

(13) Jedním ze základních cílů vytváření vnitřního trhu je vytvoření podmínek, které přispívají k rozvoji služeb a produktů v celé [Evropské u]nii i v členských státech. Informace veřejného sektoru nebo informace shromažďované, vytvářené, reprodukované a šířené v rámci plnění veřejného úkolu nebo služby obecného zájmu jsou důležitým výchozím materiálem výrobků a služeb digitálního obsahu a s rozvojem pokročilých digitálních technologií, jako je umělá inteligence, technologie distribuovaných účetních knih a internet věcí, se stanou ještě důležitějším zdrojem obsahu. V této souvislosti bude rovněž důležité široké zeměpisné pokrytí překračující hranice států. Rozšířené možnosti opakovaného použití těchto informací pravděpodobně mimo jiné umožní všem podnikům Unie, včetně mikropodniků a malých a středních podniků, ale i občanské společnosti, využívat jejich potenciálu a přispívat k hospodářskému rozvoji a vytváření a ochraně kvalitních pracovních míst, z nichž budou mít užitek zejména místní komunity, a k plnění důležitých společenských cílů, jako je odpovědnost a transparentnost.

[...]

(20) [...] Subjekty veřejného sektoru shromažďují, vytvářejí, reprodukují a šíří dokumenty při plnění svých veřejných úkolů. Veřejné podniky shromažďují, vytvářejí, reprodukují a šíří dokumenty při poskytování služeb obecného zájmu. Využívání těchto dokumentů k jiným účelům znamená opakované použití. Opatření členských států mohou překračovat rámec minimálních standardů stanovených touto směrnicí, aby umožnila širší opakované použití. [...]

[...]

(23) [...] [Tato směrnice] by [měla] členským státům uložit povinnost umožnit opakované použití všech stávajících dokumentů, pokud přístup k nim není omezen nebo vyloučen podle vnitrostátních pravidel nebo se na něj nevztahují jiné výjimky stanovené v této směrnici. Tato směrnice se opírá o platné režimy přístupu v členských státech a nemění vnitrostátní předpisy o přístupu k dokumentům. Nepoužije se v případech, ve kterých občané nebo právnické osoby mohou v rámci příslušného režimu přístupu získávat dokumenty pouze tehdy, když mohou prokázat zvláštní zájem. [...] Subjekty veřejného sektoru by měly být podporovány, aby poskytovaly k opakovanému použití všechny dokumenty, které mají v držení. [...]

(24) Členské státy často poskytování služeb obecného zájmu svěřují subjektům mimo veřejný sektor a udržují nad nimi vysoký stupeň kontroly. Směrnice 2003/98/ES se zároveň vztahuje pouze na dokumenty v držení subjektů veřejného sektoru, přičemž z oblasti její působnosti jsou vyloučeny veřejné podniky. Má to za následek nedostatečnou dostupnost

pro opakované použití v případě dokumentů vytvořených při výkonu služeb obecného zájmu v celé řadě oblastí, zejména v odvětvích veřejných služeb. Dochází též k velkému omezení potenciálu pro vznik přeshraničních služeb na základě dokumentů, které mají v držení veřejné podniky, jež poskytují služby obecného zájmu.

(25) Směrnice 2003/98/ES by proto měla být změněna tak, aby bylo zajištěno, že ji lze uplatnit na opakované použití stávajících dokumentů vytvořených při výkonu služeb obecného zájmu veřejnými podniky vykonávajícími některou z činností uvedených v článcích 8 až 14 směrnice 2014/25/EU, jakož i veřejnými podniky jednajícími jako provozovatelé veřejných služeb podle článku 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 [ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (Úř. věst. 2007, L 315, s. 1)], veřejnými podniky jednajícími jako letečtí dopravci, kteří plní závazky veřejné služby podle článku 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 [ze dne 24. září 2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství (Úř. věst. 2008, L 293, s. 3)], a veřejnými podniky jednajícími jako majitelé lodí ze Společenství, kteří plní závazky veřejných služeb podle článku 4 nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 [ze dne 7. prosince 1992 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž) (Úř. věst. 1992, L 364, s. 7; Zvl. vyd. 06/02, s. 10)].

(26) Tato směrnice neobsahuje obecný závazek umožnit opakované použití dokumentů vytvořených veřejnými podniky. Rozhodnutí o případném povolení opakovaného použití by mělo být ponecháno příslušnému veřejnému podniku, není-li vyžadováno jinak v této směrnici nebo unijním či vnitrostátním právu. Teprve poté, co veřejný podnik zpřístupní dokument pro opakované použití, by měl plnit příslušné závazky stanovené v kapitolách III a IV této směrnice, zejména pokud jde o formáty, vybírání poplatků, transparentnost, licence, nediskriminaci a zákaz výhradních dohod. Na druhou stranu by veřejné podniky neměly být povinny splňovat požadavky stanovené v kapitole II, jako jsou pravidla pro zpracování žádostí. Při povolování opakovaného použití dokumentů by měla být věnována zvláštní pozornost citlivým informacím týkajícím se ochrany kritické infrastruktury definované ve směrnici Rady 2008/114/ES [ze dne 8. prosince 2008 o určování a označování evropských kritických infrastruktur a o posouzení potřeby zvýšit jejich ochranu (Úř. věst. 2008, L 345, s. 75)] a základním službám ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1148 [ze dne 6. července 2016 o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně bezpečnosti sítí a informačních systémů v Unii (Úř. věst. 2016, L 194, s. 1)].

[…]

(29) Definice ‚subjektu veřejného sektoru' vychází z definice v čl. 2 odst. 1 bodě 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU [ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65)]. Definice ‚veřejnoprávního subjektu' stanovená v uvedené směrnici a definice ‚veřejného podniku' stanovená ve směrnici 2014/25/EU by se měly vztahovat na tuto směrnici."

6 Článek 1 směrnice 2019/1024, nadepsaný „Předmět a oblast působnosti“, stanoví:

„1. Na podporu používání otevřených dat a k podnícení inovace produktů a služeb stanoví tato směrnice soubor minimálních pravidel pro opakované použití a praktická opatření pro usnadnění opakovaného použití:

a) stávajících dokumentů, které mají v držení subjekty veřejného sektoru členských států;

b) stávajících dokumentů, které mají v držení veřejné podniky, které:
   i) jsou činné v oblastech vymezených ve směrnici 2014/25/EU;
   ii) jednají jako poskytovatelé veřejných služeb podle článku 2 nařízení (ES) č. 1370/2007;
   iii) jednají jako letečtí dopravci, kteří plní závazky veřejné služby podle článku 16 nařízení (ES) č. 1008/2008, nebo
   iv) jednají jako majitelé lodí ze Společenství, kteří plní závazky veřejných služeb podle článku 4 nařízení (EHS) č. 3577/92;

[…]

2. Tato směrnice se nevztahuje na:

[…]

b) dokumenty, které mají v držení veřejné podniky a jež:
   i) byly vytvořeny mimo rámec poskytování služeb v obecném zájmu vymezených zákonem nebo jinými závaznými předpisy v daném členském státě;
   ii) jsou spojeny s činnostmi přímo vystavenými hospodářské soutěži, a tudíž se na ně podle článku 34 směrnice 2014/25/EU nevztahují pravidla pro zadávání zakázek;

[…]

d) dokumenty, jako jsou citlivé údaje, které nejsou přístupné na základě režimů přístupu v členském státě, včetně z důvodů:
   i) ochrany národní bezpečnosti (tj. bezpečnosti státu), obrany nebo veřejné bezpečnosti,
   ii) statistické důvěrnosti,
   iii) obchodní důvěrnosti (včetně obchodního, profesního nebo firemního tajemství);

[…]

f) dokumenty, k nimž je omezen přístup na základě režimů přístupu v členských státech, včetně případů, kdy občané nebo právnické osoby musí pro získání přístupu k dokumentům prokázat zvláštní zájem;

[…]

3. Tato směrnice se opírá o unijní a vnitrostátní režimy přístupu, které jí však nejsou dotčeny.

[…]

7. Tato směrnice upravuje opakované použití stávajících dokumentů, které mají v držení subjekty veřejného sektoru a veřejné podniky členských států […]“

7 Článek 2 směrnice 2019/1024, nadepsaný „Definice“, zní:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

1) ‚subjektem veřejného sektoru‘ stát, regionální nebo místní orgán, veřejnoprávní subjekt nebo sdružení tvořené jedním nebo více takovými orgány nebo jedním nebo více takovými veřejnoprávními subjekty;

2) ‚veřejnoprávním subjektem‘ subjekt se všemi těmito vlastnostmi:
   a) je založen za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu;
   b) má právní subjektivitu a
   c) je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty; nebo podléhá řídícímu dohledu těchto orgánů nebo subjektů; nebo je v jeho správním, řídícím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty;

3) ‚veřejným podnikem‘ podnik činný v oblastech stanovených v čl. 1 odst. 1 písm. b), ve kterém subjekty veřejného sektoru mohou vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv na základě vlastnických práv k podniku, finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž se řídí. Dominantní vliv na část subjektů [vliv subjektů] veřejného sektoru se předpokládá, pokud v kterémkoli z níže uvedených případů tyto subjekty přímo či nepřímo:
   a) drží většinu upsaného základního kapitálu podniku;
   b) disponují většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na podniku, nebo
   c) mohou jmenovat více než polovinu členů správního, řídícího nebo dozorčího orgánu podniku;

[…]

11) ‚opakovaným použitím‘:
   a) použití dokumentů, které mají v držení subjekty veřejného sektoru, fyzickými nebo právnickými osobami pro komerční nebo nekomerční účely jiné, než je původní účel v rámci veřejného úkolu, pro který byly vytvořeny, kromě výměny dokumentů mezi subjekty veřejného sektoru výhradně při plnění jejich veřejných úkolů; nebo
   b) použití dokumentů, které mají v držení veřejné podniky, fyzickými nebo právnickými osobami pro komerční nebo nekomerční účely jiné, než je původní účel poskytování služeb obecného zájmu, pro který byly vytvořeny, kromě výměny dokumentů mezi veřejnými podniky a subjekty veřejného sektoru výhradně při plnění veřejných úkolů subjektů veřejného sektoru;

[…]“

České právo

8 Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, byl novelizován zákonem č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje

a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon provádějící směrnici 2019/1024“).

9 Ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona provádějícího směrnici 2019/1024 (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) stanoví:

„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.“

10 Ustanovení § 2a tohoto zákona stanoví:

„(1) Povinným subjektem je dále veřejný podnik, kterým se pro účely tohoto zákona rozumí právnická osoba, která není povinným subjektem podle § 2 odst. 1 a

a) která
   1. vykonává relevantní činnost podle zákona o zadávání veřejných zakázek,
   2. jedná jako poskytovatel veřejných služeb podle čl. 2 [nařízení (ES) č. 1370/2007],
   3. jedná jako letecký dopravce, který plní závazky veřejné služby podle čl. 16 [nařízení (ES) č. 1008/2008], nebo
   4. jedná jako majitel lodi, který plní závazky veřejných služeb podle čl. 4 [nařízení Rady (EHS) č. 3577/92], a

b) v níž může povinný subjekt podle § 2 odst. 1 vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv na základě majetkové účasti v této právnické osobě nebo pravidel, jimiž se řídí.

(2) Má se za to, že podmínka dominantního vlivu je splněna, pokud povinný subjekt podle § 2 odst. 1 přímo nebo nepřímo

a) drží většinový podíl na upsaném základním kapitálu veřejného podniku,

b) disponuje s většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na veřejném podniku, nebo

c) může jmenovat více než polovinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu veřejného podniku.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

11 VaK Přerov je akciová společnost podle českého práva, která podniká v odvětví zásobování vodou a čištění odpadních vod. Je téměř ze 100 % vlastněna českými městy a obcemi, přičemž žádný z akcionářů nevlastní většinový podíl.

12 Tato společnost obdržela na základě zákona o svobodném přístupu k informacím žádost o poskytnutí zápisů z jednání jejích orgánů. Této žádosti se rozhodla nevyhovět, neboť měla za to, že není „povinným subjektem“ dle tohoto zákona, a proto není povinna takové informace poskytnout.

13 Proti tomuto rozhodnutí byla podána stížnost k Úřadu, který rozhodnutím ze dne 7. března 2023 společnosti VaK Přerov přikázal, aby žádost o informace řádně vyřídila dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Společnost VaK Přerov podala proti posledně uvedenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze (Česká republika), který je předkládajícím soudem. Na podporu své žaloby tato společnost uvádí, že není „povinným subjektem“ dle tohoto zákona.

14 Předkládající soud má za to, že k vyřešení sporu, který mu byl předložen, je třeba určit, zda je společnost VaK Přerov „veřejným podnikem“ ve smyslu § 2a odst. 1 uvedeného zákona, což je kategorie, která byla do tohoto zákona zavedena zákonem provádějícím směrnici 2019/1024.

15 Podle předkládajícího soudu se tento spor týká zejména otázky, zda k tomu, aby byl podnik kvalifikován jako „veřejný podnik“ ve smyslu čl. 2 bodu 3 směrnice 2019/1024, a tedy i ve smyslu § 2a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, musí dominantní vliv v tomto podniku ve smyslu prvního z těchto ustanovení vykonávat jediný subjekt veřejného sektoru, nebo případně dohromady více subjektů veřejného sektoru. Úřad se ve sporu v původním řízení přiklání k druhé možnosti.

16 Společnost VaK Přerov má naopak za to, že takový výklad ze směrnice 2019/1024 nevyplývá a že by v projednávaném případě mohl existovat „dominantní vliv“ ve smyslu této směrnice pouze tehdy, kdyby jeden z územních samosprávných celků, které patří mezi její akcionáře, sám držel většinový podíl, nebo kdyby nebylo pochyb o tom, že různí akcionáři jednají ve shodě.

17 Za těchto podmínek se Městský soud v Praze rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je čl. 2 bod 3 směrnice [2019/1024] třeba vykládat tak, že veřejným podnikem je též podnik, ve kterém více subjektů veřejného sektoru může dohromady vykonávat dominantní vliv na základě vlastnických práv [k podniku], finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž se řídí?

2) Je-li odpověď na první otázku kladná, předpokládá se dominantní vliv dle uvedeného článku směrnice 2019/1024 i v případě, že více subjektů veřejného sektoru dohromady drží většinu upsaného základního kapitálu podniku, disponují většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na podniku, nebo mohou jmenovat více než polovinu členů správního, řídícího nebo dozorčího orgánu podniku, nebo je třeba zkoumat, zda tyto subjekty veřejného sektoru skutečně jednají ve shodě a mají společné zájmy?“

K předběžným otázkám

K pravomoci Soudního dvora

18 Soudnímu dvoru přísluší, aby za účelem ověření vlastní pravomoci odpovědět na otázky položené předkládajícím soudem přezkoumal podmínky, za kterých se na něj vnitrostátní soud obrátil (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. prosince 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, bod 32 a citovaná judikatura).

19 Evropská komise v tomto ohledu uvádí, že spor v původním řízení se netýká opakovaného použití dokumentů veřejného sektoru, které je upraveno směrnicí 2019/1024, nýbrž žádosti o přístup k dokumentům, která do působnosti této směrnice nespadá. Taková žádost se podle ní řídí právem členských států nebo případně odvětvovými unijními předpisy o přístupu k informacím, jak vyplývá z čl. 1 odst. 3 směrnice 2019/1024 ve spojení s bodem 23 jejího odůvodnění.

20 V projednávané věci je základem tohoto sporu žádost o přístup k informacím podaná na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Jak upřesnil předkládající soud v odpovědi na žádost o vysvětlení, kterou mu zaslal Soudní dvůr, tento zákon nevyžaduje, aby autor takové žádosti výslovně uvedl úmysl požadované informace opakovaně použít ve smyslu čl. 2 bodu 11 směrnice 2019/1024.

21 Z důvodové zprávy k návrhu, který vedl k přijetí zákona provádějícího směrnici 2019/1024, jak ji uvedl předkládající soud ve shora uvedené odpovědi, vyplývá, že český zákonodárce již od provedení směrnice 2003/98 důsledně volí režim, který zajišťuje opakované použití informací prostřednictvím uplatnění práva na informace.

22 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr v řadě případů prohlásil, že má pravomoc rozhodnout o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se ustanovení unijního práva v situacích, kdy se toto právo na skutkový stav v původním řízení sice přímo nevztahuje, ale jeho ustanovení se stala použitelnými na základě vnitrostátního práva v důsledku odkazu tohoto práva na jejich obsah. V takových situacích totiž existuje jasný zájem Unie na tom, aby za účelem zabránění budoucím rozdílům ve výkladu byla ustanovení převzatá z unijního práva vykládána jednotným způsobem (viz rozsudky ze dne 18. října 1990, Dzodzi, C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, bod 37; ze dne 21. listopadu 2019, Deutsche Post a další, C-203/18 a C-374/18, EU:C:2019:999, bod 36, jakož i ze dne 10. prosince 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, bod 34 a citovaná judikatura).

23 Výklad ustanovení unijního práva Soudním dvorem v situacích, které nespadají do jejich působnosti, je tedy odůvodněn, jestliže se tato ustanovení stala na základě vnitrostátního práva přímo a bezpodmínečně použitelnými na takové situace, aby bylo zajištěno, že k těmto situacím a situacím spadajícím do působnosti unijního práva bude přistupováno stejně (rozsudek ze dne 21. listopadu 2019, Deutsche Post a další, C-203/18 a C-374/18, EU:C:2019:999, bod 37 a citovaná judikatura).

24 V projednávané věci předkládající soud uvádí, že při přijetí zákona provádějícího směrnici 2019/1024 v roce 2022 vnitrostátní zákonodárce rozšířil okruh subjektů povinných poskytovat informace o ty, které podle této směrnice mají být povinnými subjekty, a tím se vědomě rozhodl sladit osobní působnost zákona o svobodném přístupu k informacím a osobní působnost této směrnice.

25 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že čl. 2 bod 3 směrnice 2019/1024, který definuje pojem „veřejný podnik“, se na základě rozhodnutí vnitrostátního zákonodárce stal ve smyslu judikatury citované v bodě 23 tohoto rozsudku přímo a bezpodmínečně použitelným na situace, které nutně nespadají do působnosti této směrnice, ale řídí se uvedeným zákonem.

26 Je pravda, že z čl. 1 odst. 2 a 3 směrnice 2019/1024 vyplývá, že „opakované použití“ dokumentu ve smyslu této směrnice předpokládá přístup k tomuto dokumentu, jak již měl Soudní dvůr příležitost rozhodnout, což zdůrazňuje úzkou souvislost mezi těmito dvěma úkony. Tyto úkony jsou však zjevně odlišné. Uvedená směrnice totiž nezakotvuje právo na přístup k dokumentům

veřejného sektoru, nýbrž počítá s existencí takového práva v právu členských států nebo v unijním právu, takže podmínky přístupu k těmto dokumentům nespadají do její působnosti (rozsudek ze dne 21. listopadu 2024, HP – Hrvatska pošta, C-336/23, EU:C:2024:979, body 28 a 31, jakož i citovaná judikatura).

27 S ohledem na judikaturu připomenutou v bodech 22 a 23 tohoto rozsudku se však takové rozlišení nejeví být v projednávané věci relevantní pro určení, zda má Soudní dvůr pravomoc odpovědět na otázky položené v projednávané věci. Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, totiž vyplývá, že § 2a zákona o svobodném přístupu k informacím rozšiřuje po vzoru unijního práva upravujícího opakované použití informací veřejného sektoru osobní působnost tohoto zákona na veřejné podniky, které jsou držiteli takových informací. Jak v podstatě uvádí generální advokát v bodě 59 svého stanoviska, vnitrostátní zákonodárce se neomezil na to, že by se směrnicí 2019/1024 jen inspiroval, ale rozšířil její normativní účinky na situace upravené vnitrostátním právem, aniž v tomto ohledu učinil jakékoliv výhrady či změnil obsah pojmu „veřejný podnik“, jak je definován v čl. 2 bodě 3 této směrnice. V této souvislosti je třeba uvést, že § 2a uvedeného zákona přebírá téměř doslovně kategorie veřejných podniků vyjmenované v čl. 1 odst. 1 písm. b) uvedené směrnice.

28 Je tedy třeba mít za to, že se uvedené ustanovení stalo jako takové použitelným na základě vnitrostátního práva (v tomto smyslu obdobně viz rozsudek ze dne 10. prosince 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, body 50 a 51, jakož i citovaná judikatura).

29 Za těchto podmínek existuje zjevný zájem na tom, aby Soudní dvůr vyložil čl. 2 bod 3 směrnice 2019/1024 za účelem zajištění jeho jednotného výkladu, takže Soudní dvůr má na základě článku 267 SFEU pravomoc odpovědět na otázky položené v tomto ohledu předkládajícím soudem.

K věci samé

30 Podstatou předběžných otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda musí být čl. 2 bod 3 směrnice 2019/1024 vykládán v tom smyslu, že pod pojem „veřejný podnik“ ve smyslu tohoto ustanovení spadá i podnik, ve kterém může více subjektů veřejného sektoru vykonávat dominantní vliv dohromady, a pokud ano, zda k tomu, aby bylo možné takový vliv předpokládat, je nezbytné zkoumat, zda tyto subjekty jednají ve shodě a mají společné zájmy.

31 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je pro výklad ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí [rozsudky ze dne 17. listopadu 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, bod 12, a ze dne 5. února 2026, Hauptzollamt Düsseldorf (Vozidlo pocházející z Ruska), C-619/24, EU:C:2026:73, bod 18 a citovaná judikatura].

32 Pokud jde zaprvé o znění čl. 2 bodu 3 směrnice 2019/1024, toto ustanovení hovoří výslovně o „podniku“, ve kterém „subjekty veřejného sektoru“ v množném čísle „mohou vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv na základě vlastnických práv k podniku, finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž se řídí“.

33 Zadruhé, co se týče kontextu tohoto ustanovení, z bodu 29 odůvodnění směrnice 2019/1024 vyplývá, že se unijní normotvůrce rozhodl převzít do této směrnice definici pojmu „veřejný podnik“, která je uvedena v čl. 4 odst. 2 směrnice 2014/25. Posledně uvedené ustanovení přitom

hovoří o „podniku“, ve kterém „veřejní zadavatelé“ v množném čísle „mohou vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv na základě vlastnických práv k podniku, finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž se řídí“.

34 Z výše uvedeného plyne, že se unijní normotvůrce výslovně rozhodl podřadit pod pojem „veřejný podnik“ ve smyslu čl. 2 bodu 3 směrnice 2019/1024 nejen podniky, ve kterých může vykonávat dominantní vliv jediný subjekt veřejného sektoru, ale i podniky, ve kterých může takový vliv vykonávat více subjektů veřejného sektoru.

35 Zatřetí takový výklad čl. 2 bodu 3 směrnice 2019/1024 potvrzují i cíle sledované touto směrnicí. Jak je uvedeno v bodě 13 jejího odůvodnění, cílem této směrnice je zajistit, aby bylo ve prospěch evropského hospodářství a evropské občanské společnosti plně využito potenciálu informací veřejného sektoru a informací shromažďovaných, vytvářených, reprodukovaných a šířených v rámci plnění veřejného úkolu nebo služby obecného zájmu.

36 A dále z bodů 24 a 25 odůvodnění uvedené směrnice vyplývá, že unijní normotvůrce při jejím přijímání zamýšlel rozšířit příslušný unijní předpisový rámec i na dokumenty vytvořené při výkonu služeb obecného zájmu veřejnými podniky, na které se vztahuje směrnice 2014/25, a to za účelem co nejlépe naplnit cíl směrnice 2019/1024.

37 Je tedy nutno konstatovat, že s ohledem na cíle směrnice 2019/1024 připomenuté v bodech 35 a 36 tohoto rozsudku je třeba vykládat ustanovení vymezující osobní působnost této směrnice, a zejména ustanovení definující pojem „veřejný podnik“, široce.

38 V tomto ohledu je třeba uvést, že jak podniky, ve kterých vykonává dominantní vliv jediný subjekt veřejného sektoru, tak podniky, ve kterých takový vliv vykonává více těchto subjektů dohromady, mohou plnit veřejný úkol nebo poskytovat službu obecného zájmu. Pokud by tedy měl být čl. 2 bod 3 této směrnice vykládán tak, že se vztahuje jen na prvně uvedené, neumožňoval by plně dosáhnout cílů sledovaných touto směrnicí, tj. plně využít potenciálu informací veřejného sektoru a rozšířit působnost daného předpisového rámce.

39 Je tedy třeba mít za to, že čl. 2 bod 3 směrnice 2019/1024 musí být vykládán v tom smyslu, že pod pojem „veřejný podnik“ ve smyslu tohoto ustanovení spadá i podnik, ve kterém může více subjektů veřejného sektoru vykonávat dominantní vliv dohromady.

40 V rozsahu, v němž předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby upřesnil, zda v takovém případě musí tyto subjekty jednat ve shodě a mít společné zájmy, aby bylo možné předpokládat, že jejich vliv je dominantní ve smyslu čl. 2 bodu 3 směrnice 2019/1024, je třeba bez dalšího konstatovat, že takový požadavek nevyplývá ani ze znění tohoto ustanovení, ani z jeho kontextu. V uvedeném ustanovení totiž unijní normotvůrce pouze stanovil, že dominantní vliv ve smyslu tohoto ustanovení se předpokládá, pokud tyto subjekty přímo či nepřímo drží většinu upsaného základního kapitálu podniku, disponují většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na podniku, nebo mohou jmenovat více než polovinu členů správního, řídícího nebo dozorčího orgánu podniku.

41 Tato alternativně stanovená kritéria odrážejí objektivní situace, přičemž se nezohledňují takové skutečnosti jako jednání ve shodě a společné zájmy dotčených subjektů veřejného sektoru, což jsou mimoto skutečnosti, které se mohou za dobu existence podniku měnit zejména v závislosti na výzvách, jimž čelí jeho rozhodovací orgány, a na rozhodnutích, která v tomto ohledu musí

přijmout. Zohledňování skutečností spadajících do takového komplexního skutkového posouzení by přitom bylo v rozporu s cíli sledovanými touto směrnicí, jak byly uvedeny v bodech 35 a 36 tohoto rozsudku.

42 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na předběžné otázky odpovědět tak, že čl. 2 bod 3 směrnice 2019/1024 musí být vykládán v tom smyslu, že pod pojem „veřejný podnik“ ve smyslu tohoto ustanovení spadá i podnik, ve kterém může více subjektů veřejného sektoru vykonávat dominantní vliv dohromady, přičemž k tomu, aby bylo možné takový vliv předpokládat, není nezbytné zkoumat, zda tyto subjekty jednají ve shodě a mají společné zájmy.

K nákladům řízení

43 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

Článek 2 bod 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru

musí být vykládán v tom smyslu, že

pod pojem „veřejný podnik“ ve smyslu tohoto ustanovení spadá i podnik, ve kterém může více subjektů veřejného sektoru vykonávat dominantní vliv dohromady, přičemž k tomu, aby bylo možné takový vliv předpokládat, není nezbytné zkoumat, zda tyto subjekty jednají ve shodě a mají společné zájmy.

Arastey Sahún Passer Regan

Gratsias Smulders

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 18. června 2026.

Vedoucí soudní kanceláře
A. Calot Escobar

Předsedkyně senátu
M. L. Arastey Sahún