



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Adam Zábranský**, bytem Zbynická 6, Praha 16, zastoupen Mgr. Filipem Hajným, advokátem se sídlem Moskevská 532/60, Praha 10, proti žalovanému: **Pražská plynárenská Servis distribuce, a.s., člen koncernu Pražská plynárenská, a.s.**, se sídlem U plynárny 1450/2a, Praha 4, zastoupen Mgr. Petrem Kuchařem, advokátem se sídlem Na Pankráci 404/30a, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2016, č. j. 9 A 191/2015 - 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 400 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Filipa Hajného, advokáta.
- III. Žalovanému **se vrací** soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalovaného Mgr. Petra Kuchaře, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I.

[1] Žalobce, který je zastupitelem hl. m. Prahy, se žádostí ze dne 29. 4. 2015 domáhal na žalovaném poskytnutí aktuálního seznamu členů jeho dozorčí rady a představenstva a sdělení výše jejich měsíčních odměn, popř. pravidel pro udělování speciálních odměn. V této žádosti se odkázal na ustanovení § 51 odst. 3 písm. c) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění účinném pro rozhodné období (dále jen „ZHMP“).

[2] Žalovaný na předmětnou žádost reagoval dopisem ze dne 21. 5. 2015, ve kterém uvedl, že předmětné ustanovení ZHMP na něj nedopadá, neboť není součástí Magistrátu hlavního města Prahy, nebyl zřízen ani založen hlavním městem Prahou, které není ani jeho akcionářem. Z důvodu povinnosti mlčenlivosti tak žalovaný poskytl žalobci pouze informace, které standardně zveřejňuje a dále jej odkázal na své internetové stránky a obchodní rejstřík. Výši odměn jednotlivých osob či pravidla pro udělování speciálních odměn žalovaný poskytnout odmítl.

[3] Žalobce se proti odmítnutí žádosti odvolal podáním ze dne 15. 6. 2015. Uvedl, že žalovaný jako právnická osoba ovládaná hl. m. Prahou spadá do definice subjektů uvedených v § 51 odst. 3 písm. c) ZHMP. Jiný výklad by odporoval smyslu daného ustanovení. Současně žalobce sdělil, že pokud žalovaný dospěl k závěru o neaplikovatelnosti ZHMP, měl věc posoudit podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném pro rozhodné období (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Dané informace totiž spadají pod režim tohoto zákona.

[4] Žalovaný na uvedené podání nikterak nereagoval. Žalobce mu proto zaslal podání nazvané „*Stížnost zastupitele hl. m. Prahy na nečinnost*“, ve kterém uvedl, že na jeho odvolání podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebylo žalovaným reagováno.

[5] Dne 7. 9. 2015 doručil žalobce městskému soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti, ve které se domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o jeho odvolání. Namítal, že žalovaný je povinen informace poskytnout podle § 51 odst. 3 písm. c) ZHMP, a i kdyby se na něj dané ustanovení nevztahovalo, je povinen informace poskytnout podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaného je nutné považovat za povinný subjekt dle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť je veřejnou institucí podle § 2 odst. 1 tohoto zákona.

## II.

[6] Shora označeným rozsudkem městský soud žalobě vyhověl a uložil žalovanému, aby do 30 dnů ode dne právní moci rozsudku rozhodl o odvolání žalobce ze dne 15. 6. 2015. V rozsudku uvedl, že pojem „veřejná instituce“ byl vymezen judikaturou správních soudů, podle které do této kategorie spadají i soukromé obchodní společnosti, které jsou fakticky ovládány veřejnoprávními korporacemi. Na situaci žalovaného soud aplikoval právní úpravu ovládané a ovládající osoby dle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění účinném pro rozhodné období (dále jen „ZOK“), a dospěl k závěru, že žalovaný je nepřímým ovládaným hlavním městem Prahou. Žalovaný nadto kromě efektivního ovládaní splňuje i další znaky veřejné instituce definované rozhodnutím Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06. Žalovaný tak je povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím, a to i přes fakt, že je akciovou společností zřízenou podle soukromého práva. Měl tak povinnost o žádosti žalobce a o jeho navazujícím odvolání rozhodnout podle pravidel obsažených v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu totiž plyne, že i v případě žádostí o informace podle ZHMP je nutno postupovat podle procesní úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím.

## III.

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost.

pokračování

[8] Předně namítal, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný. Nezabývá se všemi relevantními okolnostmi dané věci. Dále městskému soudu obsáhle vytýkal, že jej podřadil pod subjekty povinné poskytovat informace. Stěžovatel je právnickou osobou založenou dle soukromého práva, vykonává svoji činnost způsobem a za podmínek stanovených soukromým právem a za skutkových okolností nesouvisejících s nepřímou majetkovou účastí Prahy. Není součástí Magistrátu hlavního města Prahy, není zaměstnancem právnické osoby, kterou Praha založila, nebyl jí ani založen či zřízen a Praha není jeho akcionářem. Městský soud jej označil za veřejnou instituci v rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06. Činnost stěžovatele nemá veřejnoprávní účel a proces založení vykazuje ryze soukromoprávní aspekty. Napadený rozsudek dále zasahuje do právní jistoty stěžovatele, který nebyl z textu zákona schopen dovodit, že by měl být veřejnou institucí. Dochází k nepřípustnému prolínání práva veřejného s právem soukromým. Jedná se o zásah do práv stěžovatele, který je obchodní korporací pohybující se na vysoce konkurenčním trhu.

[9] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

#### IV.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí s argumentací stěžovatele a zcela se ztotožňuje s právním posouzením věci městským soudem. Skutečnost, že stěžovatel byl založen podle soukromého práva, není v této věci relevantní, jak dovodily i správní soudy (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 - 84, ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, či rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 9. 2014, č. j. 30 A 62/2013 - 78). K tvrzení stěžovatele, že neplní veřejný účel, odkázal žalobce na rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 - 67.

#### V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti poukazoval i na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud se proto zabýval nejprve tímto kasačním důvodem.

[14] Zdejší soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004,

č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsáný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“  
 Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo ji vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zaviněn. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů dospěl k závěru o nečinnosti stěžovatele. Závěry soudu jsou odůvodněny dostatečně podrobně a konkrétně. Ostatně stěžovatel proti nim v kasační stížnosti brojí a polemizuje s nimi, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30). Nejvyšší správní soud neshledal ani žádnou další nepřezkoumatelnost či vadu, pro kterou by bylo nutno rozsudek městského soudu zrušit.

[16] Stěžovatel dále brojil proti závěru městského soudu, že je veřejnou institucí podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[17] Nejvyšší správní soud předesílá, že vázán dispoziční zásadou, kterou je ovládáno řízení o kasační stížnosti, posuzoval správnost pouze těch závěrů městského soudu, které stěžovatel v kasační stížnosti napadl.

[18] Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Není sporu o tom, že stěžovatel není státním orgánem, územním samosprávným celkem ani jejich orgánem. Zbývá tak posoudit, zda lze stěžovatele označit za veřejnou instituci.

[19] Nejvyšší správní soud a Ústavní soud se opakovaně zabývaly výkladem citovaného ustanovení, resp. jednotlivými znaky veřejné instituce ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

[20] V nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 44, str. 129 a násl.), Ústavní soud uvedl, že „*[j]edním z kritérií, jak diferencovat veřejnou instituci od instituce soukromé, je právě způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu). Nicméně Ústavní soud současně poukazuje na nutnost reflexe toho, že pro konečný závěr, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, je třeba akcentovat i jiná kritéria, která mají v souvislosti s takovou otázkou význam. Pokud totiž usilujeme o vyřešení otázky, zda má ten který subjekt povahu veřejné instituce, je nutno přistoupit ke zkoumání jeho povahy. Přitom je zřejmé, že ze samotného způsobu vzniku (zániku) instituce - který ve své podstatě znamená v jistém smyslu "formální" hledisko - nelze logicky vyvodit úplný a přesný závěr o povaze*

pokračování

*dané instituce, neboť ta je ovlivněna i dalšími faktory. [...] Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.“*

[21] Na tento rozsudek navázal Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 - 67, v němž se zabýval otázkou, zda do režimu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím spadá i akciová společnost založená městem. Dospěl k závěru, že ano, jelikož v opačném případě „by záleželo pouze na vůli obce, zda vlastním úkonem omezí či zcela vyloučí část své činnosti z kontroly veřejnosti, která je navíc garantována ústavním pořádkem České republiky (článek 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Samotná skutečnost, že je druhý žalovaný akciovou společností, tedy osobou soukromého práva založenou podle obchodního zákoníku, jej proto nevylučuje z okruhu povinných osob ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Posledně uvedený závěr odpovídá prvnímu hledisku analyzovanému i Ústavním soudem, podle něž není rozhodný pouze způsob vzniku či zániku instituce z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu, ale rovněž hledisko osoby zřizovatele, resp. zakladatele. V tomto směru nebylo v řízení pochyb o tom, že jakkoliv je druhý žalovaný akciovou společností založenou v souladu s obchodním zákoníkem, je jeho zakladatelem první žalovaný, který je zároveň jediným akcionářem druhého žalovaného.“

[22] V rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62 (na který v rozsudku odkázal i městský soud), rozšířený senát rozvedl svoji úvahu ohledně subjektů spadajících pod veřejné instituce, když uvedl, že „z výčtu povinných subjektů plyne, že tato ‘působnost’ se týká i veřejných institucí, tedy entit odlišných od státních orgánů, územních samosprávních celků a jejich orgánů. Tyto entity typicky vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami činnosti (například budují a udržují určité stavby, třeba silnice a dálnice, vodní díla aj.) nebo dokonce ani nevykonávají veřejnou správu v úzkém slova smyslu a, jsouce součástí státu nebo jiných veřejnoprávních korporací nebo s nimi právě úzce svázány anebo jimi toliko fakticky ovlivňovány, obstarávají jinými způsoby věci typicky ve veřejném zájmu nebo určené pro veřejnost (poskytují zcela nebo zčásti prostřednictvím tržního mechanismu určité služby související více či méně s veřejným zájmem, například provozují letiště, sportoviště, koupaliště, kulturní a umělecké instituce, městskou hromadnou dopravu, vyrábějí elektřinu, provádějí jiné faktické činnosti jako např. vědecký výzkum, nejrůznější měření analýzy aj.) anebo jsou jen a pouze právně spojeny se státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi nebo jimi fakticky ovlivňovány (např. jakékoliv obchodní korporace ovládané státem, obcemi či kraji nebo národní podnik).“

[23] Myšlenka řadící pod veřejné instituce dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím soukromoprávní entity ovládané veřejnoprávním subjektem byla dále rozvedena v rozsudku ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 - 84, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že „veřejnou institucí jsou tedy i ty soukromoprávní osoby, které jsou ovládané ve smyslu obchodního zákoníku státem nebo územním samosprávním celkem, příp. jinou veřejnou institucí, nebo u nichž stát, územní samosprávný celek, nebo jiná veřejná instituce fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo činnost této právnické osoby.“

[24] Obdobně v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 3 As 81/2014 - 103, zdejší soud dospěl k závěru, že „[v] veřejnou institucí jsou tedy i ty soukromoprávní právnické osoby, které jsou ovládané státem nebo územním samosprávním celkem, případně jinou veřejnou institucí, nebo u nichž stát, územní samosprávný

*celek, nebo jiná veřejná instituce fakticky nebo právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo činnost této právnické osoby“.*

[25] V rozsudku ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 - 84, zdejší soud k výše uvedeným kritériím nastaveným Ústavním soudem dále zdůraznil, že „*práve efektivní ovládnání akciové společnosti státem považuje za nejvýznamnější kritérium pro podřazení tohoto soukromoprávního subjektu pod pojem veřejná instituce. Kritéria popsaná Ústavním soudem sice nebyla vývojem judikatury překonána, nicméně je lze ve vztahu k tomuto kritériu považovat za kritéria vedlejší. Ta mohou být rozhodující v případech, nelze-li ovládnání společnosti státem zjišťit se stoprocentní jistotou. Tuto tendenci, tj. akcentování kritéria ovládnání soukromého subjektu státem, lze vysledovat i z již zmínovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu; za zásadní kritérium považoval faktické ovládnání soukromoprávní entity také rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, bod 102.*“

[26] Nejvyšší správní soud se tedy zabýval otázkou, zda je stěžovatel ve smyslu výše uvedeného ovládnán veřejnoprávní korporací.

[27] V dané věci není sporné, že stěžovatel je akciovou společností, jejímž jediným akcionářem je obchodní společnost Pražská plynárenská, a.s., IČO: 60193492 (dále jen „Pražská plynárenská“). Jediným akcionářem obchodní společnosti Pražská plynárenská je pak obchodní společnost Pražská plynárenská Holding a.s., IČO: 26442272 (dále jen „Pražská plynárenská Holding“). Jediným akcionářem této společnosti je hlavní město Praha. Podle § 74 odst. 3 ZOK platí, že většinový společník (§ 73 odst. 1) je vždy ovládající osobou, ledaže by ve vztahu k většinovému společníkovi § 75 stanovil jinak (což v nyní posuzovaném případě splněno není). Ovládající osobou je podle § 74 odst. 1 ZOK „*osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv.*“

[28] Jak tedy správně uzavřel městský soud, stěžovatel je nepřímo (tj. prostřednictvím dalších obchodních společností – společnosti Pražská plynárenská Holding a společnosti Pražská plynárenská) ovládnán hlavním městem Prahou. V popsaném (vertikálně vzestupném) vztahu stěžovatel – Pražská plynárenská – Pražská plynárenská Holding – hl. m. Praha jsou jednotlivé články vždy 100% akcionáři předešlé společnosti. Každý tento 100% akcionář je pak podle ZOK většinovým společníkem, a proto i ovládající osobou společnosti, ve které je členem. Městský soud ostatně v této souvislosti případně poukázal na fakt, že sám stěžovatel ve své zprávě o vztazích za účetní období 2015 (součást výroční zprávy zveřejněné ve Sbírce listin) uvádí, že je nepřímo ovládnán hl. m. Prahou.

[29] K závěru, že rozhodující vliv může být vykonáván i nepřímo, tj. prostřednictvím jiných osob, lze analogicky odkázat na § 71 odst. 4 ZOK, jakož i na odbornou literaturu (např. Lasák, Jan; Pokorná Jarmila a kol., *Zákon o obchodních korporacích: Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 2800, ISBN 978-80-7478-537-5). Podle této literatury se nevyžaduje skutečný výkon rozhodujícího vlivu, ale pouhá možnost takový vliv vykonávat. O ovládnání se proto jedná i v situacích, kdy osoba skutečně rozhodující vliv má, ale zatím se ho rozhodla nevyužívat. Samotné ovládnání pak může být realizováno právně či fakticky. Právní skutečností, která bude zpravidla zakládat ovládnání, je účast ovládající osoby na osobě ovládané. Ovládající osoba bude svůj rozhodující vliv uplatňovat prostřednictvím zastoupení v orgánech společnosti a účasti na valné hromadě s převážujícím počtem hlasů (ke kreaci jednotlivých orgánů stěžovatele viz níže). U faktického vlivu bude situace srovnatelná s ovlivňováním a může plynout z jakékoliv významné okolnosti, například půjde o osobu blízkou většinovému společníkovi.

[30] Nejvyšší správní soud dále nad rámec závěrů městského soudu poznamenává, že stěžovatel je, jak již osvědčuje jeho samotná obchodní firma, a také údaje z jeho výroční

pokračování

zprávy za rok 2015, přístupné ve Sbírce listin Obchodního rejstříku, od 22. 1. 2015 členem koncernu, jehož řídicí osobou je společnost Pražská plynárenská Holding. Tuto skutečnost ostatně potvrzuje i sám stěžovatel, který v kasační stížnosti uvádí, že „je členem skupiny společností ovládaných HMP prostřednictvím společnosti Pražská plynárenská Holding a.s.“ I to potvrzuje závěr, že stěžovatel je ovládán hl. m. Prahou, které je jediným akcionářem osoby řídící celý koncern.

[31] Z výše uvedených důvodů nelze městskému soudu vytýkat, že dospěl k závěru, že stěžovatel je ovládán veřejnoprávní korporací.

[32] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že městský soud postupoval v rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06. Městský soud postupoval v souladu se smyslem uvedeného nálezu. Nutno ve vztahu k námitkám stěžovatele dodat, že fúze sloučením, ke které u stěžovatele došlo, je sice soukromoprávním institutem, nicméně jediným společníkem společnosti, se kterou se stěžovatel sloučil (tj. společnost Opravy plynárenských zařízení s.r.o., IČO: 26459434), byla v době fúze společnost Pražská plynárenská, společnost založená Fondem národního majetku ČR, na který přešel majetek státního podniku Český plynárenský podnik. Subjektem vytvářejícím jednotlivé orgány stěžovatele je pak sice skutečně jeho jediný akcionář, tj. společnost Pražská plynárenská, nicméně na základě výše popsanych vazeb stěžovatele na hl. m. Prahu, nelze souhlasit s tím, že by při kreaci orgánů stěžovatele nebyl přítomen veřejnoprávní prvek. Jednotlivé ovládající osoby totiž vykonávají působnost nejvyššího orgánu svých ovládaných společností (§ 12 odst. 1 ZOK). Valné hromady předmětných akciových společností jsou tudíž tvořeny jejich jediným akcionářem. Jednotlivým valným hromadám pak přísluší volba dalších orgánů předmětných akciových společností. Stejně tak účel činnosti stěžovatele je do značné míry veřejný. Stěžovatel mj. provádí údržbu, servis a opravy plynárenských zařízení (plynovody, plynovodní přípojky aj.). Na tom nic nemění fakt, že stěžovatel nevykonává činnost dle § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000, Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „energetický zákon“), že s distributorem plynu má dodavatelsko-odběratelské vztahy i celá řada dalších subjektů, že je společností soukromého práva a další podobná tvrzení. Tvrzení stěžovatele stran tzv. *unbundlingu* (povinné oddělení monopolní distribuce plynu od konkurenčního prodeje plynu) zdejší soud označuje za irelevantní pro nyní posuzovanou věc. Ustanovení § 25a energetického zákona se totiž netýká stěžovatele, který není prodejcem ani distributorem plynu. Jako relevantní nelze označit ani tvrzení stěžovatele, že podléhá státnímu dohledu stejnou měrou, jako mu podléhají ostatní soukromoprávní korporace. Zdejší soud totiž uvedl např. v rozsudku ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 - 67, k tomuto kritériu následující: „I zde je třeba 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.“ Stěžovatel pak takovému dozoru ze strany hl. m. Prahy ve formě nepřímého ovládnutí zcela jistě podléhá, jak bylo výše vysvětleno. Pro posouzení aktuální povahy ovládnutí stěžovatele není významné ani to, že do poloviny roku 2014 byl stěžovatel a celá skupiny Pražská plynárenská podroben společnému ovládnutí ze strany hl. m. Prahy a skupiny E.ON.

[33] Nejvyšší správní soud tedy dospěl ve shodě s městským soudem k závěru, že stěžovatel je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, v důsledku čehož je i povinným subjektem ve smyslu citovaného zákona. Stěžovatelova povaha jako povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím zapříčiňuje, že stěžovatel je povinen při vyřizování žádostí o informace, a to bez ohledu, zda jsou tyto podány podle zákona o svobodném přístupu k informacím, či podle jiného právního předpisu,

který samostatně neupravuje proces poskytování informací (takovým předpisem je jistě i ZHMP), postupovat podle procesních pravidel obsažených v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Tento závěr plyne z konstantní judikatury zdejšího soudu. Odkázat lze například na rozsudky ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 - 175, ze dne 6. 11. 2013, č. j. 3 Aps 5/2013 - 27, či ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 - 47, publ. pod č. 2844/2013 Sb. NSS. Posledně uvedený rozsudek se věnoval právní úpravě poskytování informací spadajících pod vymezení v § 82 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, která je v zásadních rysech obdobná právní úpravě obsažené v § 51 odst. 3 písm. c) ZHMP, a zdejší soud v tomto rozsudku uvedl následující: „*Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že pro poskytování informací podle § 82 zákona o obcích je třeba použít informační zákon. Již v rozsudku ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 - 175 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), zdejší soud rozhodl, že pokud je povinnému subjektu uloženo poskytovat některé informace podle informačního zákona, pak má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis, který sám proces jejich poskytování nijak neupravuje. Povaha povinného subjektu podle informačního zákona mu totiž umožňuje, aby plnil všechny své procesní povinnosti, které z tohoto zákona plynou. Bylo by naopak nelogické, aby při poskytování jednoho typu informací povinný subjekt poskytoval žadatelům o informace veškerý „procesní komfort“ zaručený informačním zákonem, zatímco v případě informací poskytovaných podle jiných zákonů nikoliv. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od této judikatury odchýlit, a to ani s ohledem na skutečnost, že okruh oprávněných subjektů podle § 82 zákona o obcích je omezen pouze na členy zastupitelstva obce. Podmnožiny informací, které povinný subjekt poskytuje podle informačního zákona a podle jiného zákona (ať už atomového zákona jako ve věci č. j. 2 Ans 7/2010 - 175 nebo zákona o obcích jako v nyní posuzované věci), se do určité míry překrývají. Jejich podřazení různým procesním režimům by povinným subjektům umožnilo, aby u informací nacházejících se v průniku těchto dvou podmnožin arbitrárně určovaly, v jakém procesním režimu budou žádost o informace vyřizovat.*“ Nutno dodat, že žalobce ve své žádosti sice výslovně uvedl, že o informace žádá podle ZHMP, nicméně následně v reakci na odmítavý postup stěžovatele sdělil, že pokud stěžovatel dospěl k závěru o neaplikovatelnosti ZHMP, měl věc posoudit podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Odkázat lze v této souvislosti na rozsudky ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 - 175, či ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 - 47, ve kterých zdejší soud dospěl k závěru, že není povinností žadatele o informace právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se na povinném subjektu domáhá informace – je naopak úkolem povinného subjektu posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má postupovat při jejich poskytnutí, případně jejich odepření.

[34] Jako veřejná instituce měl pak stěžovatel povinnost nakládat s odvoláním v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Zdejší soud např. v rozsudku ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 As 82/2013 - 22, uvedl, že „*Je-li žalovaná s ohledem na uvedené soukromoprávní akciovou společnost a zároveň i povinným subjektem k poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, pak je povinna postupovat podle tohoto zákona a je i příslušná k rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací.*“ Stejně tak lze poukázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 - 175, ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011 - 121, či ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 - 47.

[35] S předmětným odvoláním měl tudíž stěžovatel naložit podle dikce § 16 odst. 2 a 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. měl jej předložit spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu (k určení nadřízeného orgánu viz § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím a rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 3 As 81/2014 - 103). Následně měl nadřízený orgán o podaném odvolání rozhodnout do 15 dnů ode dne jeho předložení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel o odvolání v této lhůtě nerozhodl, byl nečinný, a soud tak správně označil žalobcovu žalobu za důvodnou a uložil stěžovateli, aby o odvolání rozhodl.



pokračování

[36] Přístup zastávaný stěžovatelem by vedl k tomu, že by se veřejnoprávní korporace mohla zákonu o svobodném přístupu k informacím, popř. dalším podobným předpisům, vyhnout tím, že by vytvořila subjekt(y) soukromého práva. Jak již ovšem zdejší soud uvedl v rozsudku 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006 - 67: „*Právě skutečnost, že obec může v souladu s posledně citovaným ustanovením zakládat pro výkon samostatné působnosti právnické osoby, vede k závěru, že i tyto osoby musí podléhat režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. V opačném případě by záleželo pouze na vůli obce, zda vlastním úkonem omezí či zcela vyloučí část své činnosti z kontroly veřejnosti, která je navíc garantována ústavním pořádkem České republiky (článek 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Samotná skutečnost, že je druhý žalovaný akciovou společností, tedy osobou soukromého práva založenou podle obchodního zákoníku, jej proto nevylučuje z okruhu povinných osob ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím*“. Tento názor dále rozvedl městským soudem citovaný rozsudek ze dne 19. 9. 2014, č. j. 30 A 62/2013 - 78, ve kterém Krajský soud v Hradci Králové uvedl, že „*není možné připustit situaci, kdy by územní samosprávný celek z vlastní vůle založením právního subjektu soukromého práva (akciová společnost, společnost s ručením omezeným) vyloučil část své činnosti z kontroly veřejnosti. Tuto povinnost nemůže územní samosprávný celek obejít ani tím, že jím založené právnické osoby budou za stejným účelem zakládat další právnické osoby, v nichž budou většinovými vlastníky s rozhodujícím vlivem (byť zprostředkovaným) územního samosprávného celku na tvorbu a obsazení statutárních orgánů takových právnických osob a na kontrolu jejich činnosti. Vyloučit tyto osoby z postavení povinných subjektů k poskytování informací ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím by bylo nejen v rozporu se smyslem a účelem tohoto zákona, ale jednalo by se také o přímé porušení ústavního práva garantovaného Listinou základních práv a svobod, konkrétně jejím čl. 17 odst. 5*“. Podpůrně lze v této souvislosti odkázat i na odbornou literaturu, podle které „*[v] veřejnými institucemi budou dále i obchodní společnosti, v nichž rozhodující vliv uplatňuje stát či územní samosprávný celek nepřímou, tedy prostřednictvím jiných ovládaných právnických osob (které budou rovněž povinnými subjekty) – v opačném případě by se právnické osoby navázané na stát či samosprávný celek vyhnuly své informační povinnosti řetězením „vlastnických“ vztahů*“ (FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: Komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 2012, s. 54, ISBN 987-80-7201-868-0).

[37] Ze všech výše uvedených důvodů nelze souhlasit se stěžovatelem, že byly dány důvody ke zrušení rozsudku městského soudu. Městský soud postupoval v souladu se zákonem a judikaturou zdejšího soudu. Vzhledem k tomu, že judikatura zařazující mezi veřejné instituce i některé soukromoprávní korporace je judikaturou konstantní (k tomu srov. výše rekapitulovaný vývoj této části judikatury), nelze přisvědčit tvrzení stěžovatele o porušení jeho právní jistoty. S ohledem na shora citovanou judikaturu nelze přisvědčit ani tvrzení o nepřipustném prolínání veřejného a soukromého práva. Nejvyšší správní soud nepochybně, že se stěžovatel pohybuje na konkurenčním trhu, to však v kontextu výše uvedeného neznamená, že by nebyl veřejnou institucí.

[38] Na základě shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[39] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí.

[40] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel (žalovaný) nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl ve věci úspěšný (kasační stížnost proti rozsudku, kterým bylo vyhověno jeho žalobě, byla zamítnuta), má proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce, který byl zastoupen advokátem, podal ke kasační stížnosti vyjádření. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o tom, že žalovaný je povinen uhradit žalobci

k rukám jeho advokáta částku 3 400 Kč, která se sestává z odměny advokáta v částce 3 100 Kč (písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a z náhrady hotových výdajů v částce 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky, tedy celkem 3 400 Kč.

[41] Protože Nejvyšší správní soud nerozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl podle ust. § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku za tento návrh ve výši 1 000 Kč.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. února 2017

JUDr. Tomáš Foltas v. r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Alena Jachanová