



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **A. Z.**, narozený dne XXX
bytem XXX
zast. advokátem Mgr. Filipem Hajným,
sídlem Moskevská 532/60, 110 00 Praha 10,

proti
žalované: **Pražská plynárenská, a.s.**, IČO 60193492
sídlem Národní 37, Praha 1,
zast. advokátem Mgr. Lubošem Havlem,
sídlem Na Pankráci 30a/404, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí představenstva žalované ze dne 17. 7. 2018,

takto:

- I. Rozhodnutí představenstva Pražské plynárenské a. s. ze dne 17. 7. 2018 o odvolání žalobce ze dne 2. 7. 2018 ve věci žádosti o poskytnutí informací ze dne 8. 6. 2018 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Filipa Hajného, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobce se podanou žalobou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí vydaného představenstvem žalované označeným jako vyjádření k dopisu „Odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace“, jímž byla zamítnuta žalobcova žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“ či „zákon o informacích“) ze dne 8. 6. 2018. Současně se žalobce domáhal, aby soud žalované uložil ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku informace poskytnout.
2. V žalobě nejprve žalobce popsal průběh správního řízení, a sice že dne 8. 6. 2018 podal žádost o poskytnutí informace ve znění „Vážení, žádám dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jako fyzická osoba – zastupitel hl. m. Prahy za Českou pirátskou stranu – o poskytnutí následujících informací: 1. Texty smluv o výkonu funkce s členy představenstva Pražská plynárenská a. s. 2. Odměnu každého jednoho člena představenstva společnosti Pražská plynárenská a. s. za roky 2013-2017. Údaje poskytněte pro každý rok zvlášť, tedy u každého jednoho člena představenstva Vaší společnosti celkem pět sum. Žádám o poskytnutí informací v elektronické podobě, kdykoliv je to možné (nikoliv poštou), a to na e-mailovanou adresu XXX@pirati.cz.“ (dále jen „žádost“).
3. Žalobci byla dne 2. 7. 2018 zaslána emailová zpráva, v níž žalovaná sdělila žalobci, že společnost není oprávněna poskytovat žalobcem požadované informace a současně odkázala na výroční zprávy zveřejňované ve Sbírce listin obchodního rejstříku, jež obsahují souhrnná data vztahující se k žalované. Žalobce emailovou zprávu vyhodnotil jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací a podal proti ní téhož dne odvolání, v němž zdůraznil, že žalovaná je bezpochyby povinným subjektem podle zákona o informacích a nadto se jedná o informace veřejného zájmu, neboť žalovaná je městskou společností a informace se týkají odměňování jejího vedení. V přípise ze dne 17. 7. 2018 označeném jako vyjádření k „Odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace“ představenstvo žalované sdělilo, že společnost se nepovažuje za povinný subjekt dle zákona o informacích, dále zpochybnilo použitelnost žadatelem zmíněného nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17, přitom odkázalo bez bližší konkretizace na judikaturu Ústavního soudu, podle níž je při poskytování informací nezbytné chránit soukromí dotčených osob.
4. V *prvním žalobním bodu* žalobce namítá, že žalovaná je povinným subjektem se smyslu zákona o informacích, neboť na ni zcela nepochybně dopadá náleze Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17 (dále též „Nálež Pražská plynárenská“), když jediným společníkem žalované je Pražská plynárenská Holding a.s., jejímž jediným společníkem je hlavní město Praha. Z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu tak jednoznačně vyplývá, že žalovaná je povinným subjektem.
5. Ve *druhém žalobním bodu* žalobce konstatuje, že žalovaná musí požadované informace poskytnout i ve smyslu „platového nálezu“ Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16, protože v jím stanoveném testu proporcionality převáží veřejný zájem na poskytnutí informací nad právem na ochranu soukromí členů představenstva žalované.
6. Následně žalobce ke splnění všech čtyř kritérií stanovených Ústavním soudem ve shora uvedeném „platovém nálezu“ blíže uvádí, že účelem vyžádání informace je přispět k diskuzi o věcech veřejného zájmu. Obsazování orgánů městských společností probíhá netransparentně na základě politických dohod a je tak předmětem veřejné diskuze, což žalobce dokládá odkazy na novinové články. Žalobce si informace vyžádal mimo jiné

z důvodu, že představenstvo žalované iniciovalo vydání dluhopisů žalované obchodovatelných na burze, v důsledku čehož nemusí zveřejňovat smlouvy v registru smluv. Představenstvo žalované tak svými rozhodnutími ovlivňuje věci veřejného zájmu (právo veřejnosti na informace o smlouvách uzavíraných městskou společností). Z uvedeného dovozuje žalobce splnění i druhé podmínky – informace se týká veřejného zájmu. Žadatel dále uvádí, že plní úkoly a poslání dozoru společnosti a roli tzv. „společenského hlídacího psa“. Žalobce je opozičním členem Zastupitelstva hl. m. Prahy a jeho povinností je mimo jiné kontrolovat práci Rady hl. m. Prahy, která vykonává funkci valné hromady společností, jejichž jediným společníkem je Hlavní město Praha, stanovuje pravidla pro odměňování členů orgánů těchto společností a jmenuje a odvolává je. Rada tak svými rozhodnutími ovlivňuje i činnost a vnitřní poměry dceřiných městských společností, mezi něž patří i žalovaná. Žalobce dodává, že informace je dostupná.

7. Z uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil a uložil žalované povinnost informaci žalobci poskytnout.
8. Žalovaná v písemném vyjádření nejprve zdůraznila, že není povinným subjektem ve smyslu ust. § 2 zákona o informacích, neboť žalovanou nelze podřadit pod pojem „veřejná instituce“. Žalovaná je osobou soukromého práva, jejíž jediná vazba na veřejný sektor je vliv hl. m. Prahy, které je jediným akcionářem společnosti Pražská plynárenská Holding a.s., jenž je jediným akcionářem žalované. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (dále jen „nálezy Letiště Praha“) zařazení organizace pod pojem veřejná instituce musí vyplývat z převahy znaků typických pro veřejnou instituci – tzv. pětistupňový test. Žalovaná však většinu těchto znaků nesplňuje. Za daných okolností by pak docházelo k nepřijatelným závěrům, kdy by pouhá majetková účast ve formě přímého či nepřímého akciového podílu postačila k prohlášení konkrétní společnosti za povinný subjekt.
9. Nález Pražská plynárenská, který žalobce uvádí, se netýká žalované, ale její dceřiné společnosti. V případě žalované se činnost odehrává ve vysoce liberalizovaném konkurenčním prostředí bez ingerence veřejné správy a žalovaná v něm nemá žádné výsadní postavení plynoucí z jejího propojení s hlavním městem Prahou. Žalovaná nepobírá žádné finanční příspěvky z veřejných rozpočtů, naopak generuje vysoké zisky, jež odvádí ve formě dividendy. Činnost žalované není spojena s veřejným zájmem, ani vyjmenována mezi činnostmi vykonávanými ve veřejném zájmu dle ust. § 2 zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona.
10. Žalovaná tak není povinným subjektem, není nadána pravomocí rozhodovat o poskytnutí informace a není ani pasivně legitimována v řízení o žalobě proti rozhodnutí o neposkytnutí informace. Z tohoto důvodu navrhl žalovaná zamítnutí žaloby.
11. I pro případ, pokud by žalovaná byla shledána povinným subjektem, setrvala žalovaná na zamítnutí žaloby, neboť ji považuje žalobu za nedůvodnou z následujících důvodů. Podoba smluv o výkonu funkce a určení odměn členů představenstva žalované patří k soukromým osobním údajům dotčených fyzických osob, které jsou chráněny zákonem o ochraně osobních údajů, nařízením GDPR, č. 2016/679/EU, článkem 10 Listiny základních práv a svobod a článkem 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. K prolomení této právní ochrany v posuzovaném případě nejsou splněny podmínky. Pokud žadatel žádá informace o finančních prostředcích poskytovaných fyzickým osobám, měl by v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As

55/2012-62 tvrdit a doložit konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním dotčených osob jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně. Mzdové náklady společnosti na odměny členům orgánů nejsou veřejnými prostředky, neboť jsou vypláceny z prostředků získaných jejím podnikáním. Poskytnutí informace by podle žalobkyně bylo v rozporu se zákonnou ochranou soukromí dotčených fyzických osob, které chrání zákon o informacích v ust. § 8a. Žalobce neunesl břemeno tvrzení ani důkazní ve vztahu k podmínkám zveřejňování informací o odměnách fyzických osob uvedených v nálezech Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (dále jen „platový náleze“) a IV. ÚS 1200/16, neboť žalobce není „společenským hlídacím psem“ a požadované informace nesouvisejí s veřejným zájmem. V době po podání žaloby došlo k podstatné změně okolností v postavení žalobce, který se má stát členem Rady hl. m. Prahy a tedy osobou, která nejen neplní roli „společenského hlídacího psa“, ale naopak by měla být osobou hlídanou. Nadto žalobce získává legální cestu, jak požadované informace zjistit. Žalovaná dále konstatuje, že podání žádosti je zjevným zneužitím práva a zásah do práv soukromých fyzických osob by v případě vyhovění žádosti o informace neobstál v testu proporcionality a racionality.

12. Stran přispění k diskuzi o věcech veřejného zájmu žalovaná odmítá tvrzení žalobce, že články na internetu skandalizující platové poměry určitých osob jsou dostatečným důkazem existence veřejné diskuze o předmětu žádosti. Citované články se týkaly členů dozorčí rady žalované, která je obsazována převážně členy politických stran. Představenstvo je však tvořeno profesionálním managementem, který na plný úvazek řídí všechny činnosti společnosti. Společnost přináší hlavnímu městu Praze každoročně vysokou dividendu a není tak pochyb o hospodárnosti při odměňování členů představenstva. Přestože se žalobce pokouší doložit existenci veřejné diskuze, nevysvětluje, jak by k ní jeho žádost mohla přispět. Dle výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012-62 pokud by v konkrétním případě žádost měla za cíl poškodit osobu, jíž se informace týká, bylo by možné poskytnutí informace odmítnout na základě principu zákazu zneužití práva. Novinové články dokazují, že se jedná o politické téma, na němž může být žalobce jako politik osobně zainteresován, což by nepochybně konstitovalo zneužití práva.
13. Žalobce nepředložil žádná konkrétní tvrzení a důkazy, že požadovaná informace se týká veřejného zájmu. Žalobce tvrdí, že poskytování informací veřejnosti je veřejným zájmem, a tudíž je poskytnutí informace vždy ve veřejném zájmu. Tímto by se stala však podmínka stanovená Ústavním soudem zcela nadbytečnou. Žalobce nijak konkrétně nevysvětlil, co činí odměňování odborných členů představenstva ziskové obchodní společnosti věcí veřejného zájmu.
14. Žalobce není podle jedné z podmínek stanovených Ústavním soudem „společenským hlídacím psem“, je soukromou osobou, která je politicky činná v územním samosprávném celku, jenž je zprostředkovatelským akcionářem žalované. Příkladem je podle výše zmíněného nálezu organizace zaměřující pozornost na věci veřejného zájmu či tisk. Podle žalované se má jednat o subjekty nacházející se vně politických struktur, nezávislé a nepodjaté, naopak sám žalobce je objektem veřejné kontroly, nikoliv subjekt, zvláště pokud se má žalobce stát členem Rady hlavního města Prahy. Žalobce tak ztrácí zájem na žalobě, jelikož je v mocenském postavení, které mu umožňuje opatřit si jakékoli informace, či zprostředkovatelským dosáhnout změny ve složení orgánů žalované.
15. Účelem ust. § 8b zákona o informacích není poskytování informací o odměnách konkrétních osob, ale prostřednictvím tohoto ustanovení zajistit kontrolu veřejnosti při

nakládání s veřejnými prostředky. Je tedy otázkou zda poskytnutí požadované informace tento účel naplní. Pokud žalobce bude znát pouze konkrétní odměny jednotlivých členů představenstva bez znalosti jejich pracovního nasazení a skutečného vytížení, neumožní mu to učinit si představu o hospodaření žalované. Podle žalované tak existuje šetrnější a vhodnější prostředek zajišťující kontrolu, a to v podobě anonymizovaných a celkových údajů o platových poměrech.

16. Závěrem žalovaná shrnuje, že žalobce neunesl břemeno tvrzení a důkazní ve vztahu k platovému nálezu, požadované informace nesouvisí s veřejným zájmem, existuje zde hrozba zjevného zneužití práva, žalobce neplní roli společenského hlídačského psa a může být osobně zainteresován na získání informace. Žalobce má jiné možnosti, jak požadované informace získat. Žalovaná je podrobena dalším mechanismům kontroly, zájem žalobce o hospodaření žalované lze naplnit zkoumáním agregovaných údajů ve výročních zprávách žalované. K samotným smlouvám žalovaná uvádí, některé parametry pro určení pohyblivé složky odměny tvoří obchodní tajemství společnosti.
17. V replice ze dne 5. 6. 2019 žalobce poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II ÚS 618/18 (dále jen „nález OTE“), podle něhož je veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace. Žalovaná je, byť zprostředkovaně přes jinou společnost, ovládána ze 100 % veřejnoprávní korporací (hlavním městem Praha). V zájmu kontroly hospodaření s veřejnými prostředky je na místě, aby společnosti vlastněné státem, případně veřejnoprávními korporacemi, byly povinnými subjekty dle zákona o informacích.
18. Žalobce nesouhlasí s poukazem na zmatečnost žádosti. Žalobce sice požadoval pět sum za každého člena představenstva, nicméně i vzhledem k obměnám členů bylo možné žádosti vyhovět. Žalobce svou žádost nepodmínil poskytnutím pěti „nenulových“ údajů. Za dané roky, kdy dotyčný členem představenstva nebyl, bylo možno bez problému uvést nulový údaj. Žalovaná také mohla využít postupu dle ust. § 14 odst. 5 zákona o informacích a vyzvat žalobce k upřesnění jeho žádosti. Námitku žalované, že některá ustanovení žalobcem požadovaných smluv obsahují obchodní tajemství, považuje žalobce za účelovou. Původní rozhodnutí žalované totiž takový důvod vůbec nezmiňuje.
19. Podle žalobce je v posuzované věci dostatek podkladu pro to, aby byla žalované uložena povinnost poskytnout informace bez dalšího dle ust. § 16 odst. 5 zákona o informacích a ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012-62, aby se zabránilo „ping-pongu“ mezi povinným subjektem a správními soudy. Krajský soud má při postupu dle tohoto ustanovení postavení orgánu nejen kasačního, ale i nalézacího hmotné právo.
20. Žalobce trvá na tom, že účelem vyžádání informace je přispět k diskuzi o věcech veřejného zájmu. Na rozdíl od žalované považuje žalobce „skandalizaci“ platových poměrů členů dozorčí rady žalované za důkaz, že jde o věc veřejného zájmu. Nepřiměřeně vysoká výše odměn členů dozorčí rady žalované vyvolává důvodné pochybnosti, zda je s veřejnými prostředky nakládáno hospodárně a je tak důvodem, aby se veřejnost aktivně zajímala o to, zda stejný problém není i ve vztahu k jiným voleným orgánům žalované. Novinové články jsou jasným dokladem toho, že jde o věc, která je veřejností diskutována. Žalobce rovněž nesouhlasí s námitkou žalované, že na odměny jsou využívány prostředky získané podnikáním žalované, tudíž nejde o veřejné prostředky, neboť hlavní město Praha se

nepřímo majetkově účastní na žalované. Tvrzení žalované, že žádost o informace měla představovat zneužití práva, žalobce odmítá jako nepodložené a účelové.

21. Podle žalobce platový nález není analogický dané situaci. Platový nález řešil otázku odměňování zaměstnanců, nikoliv členů volených orgánů. Zaměstnanec vykonává svou činnost ve vztahu pracovněprávním, kdežto člen představenstva ve specifickém právním vztahu, který se řídí přiměřeně ustanoveními občanského zákoníku o příkazu. Rozdílná je i povaha odměňování. Zaměstnanci náleží mzda, plat nebo odměna z dohody. Výkon činnosti na základě smlouvy o výkonu funkce však může být v určitých případech i bezplatný. Platový nález tak dle žalobce nelze bez dalšího použít. I přesto se žalobce vypořádal se splněním v něm stanovených podmínek.
22. K podmínce plnění úkolu či posláním dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“ žalobce uvádí, že v odůvodnění rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, jež Ústavní soud hojně cituje, je výslovně uvedeno, že role hlídacího psa nemusí být vykonávána jen tiskem či nevládními organizacemi. Žalobce nesouhlasí s tvrzením, že by politické subjekty nemohly vykonávat úkoly společenských hlídacích psů. Z těchto důvodů žalobce pokládá za nerelevantní skutečnost, že se stal členem Rady hlavního města Prahy. Tímto není vyloučena jeho role jako „hlídacího psa“, ani právo na informace dle zákona o informacích.
23. Žalobce odkazuje na ust. § 51 odst. 1 písm. c) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, dle kterého má člen zastupitelstva při výkonu své funkce požadovat od zaměstnanců hlavního města Prahy zařazených do Magistrátu hlavního města Prahy, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které hlavní město Praha založilo nebo zřídilo, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce. Tato norma tak přiznává žalobci postavení privilegovaného žadatele o informace, neboť je žalobce potřebuje pro výkon své funkce jako zastupitele.
24. Žalovaná v duplice ze dne 19. 11. 2019 sdělila soudu, že dobrovolně přijala postavení povinného subjektu na základě pokynu uděleného členům jejího statutárního orgánu jediným akcionářem a začala plnit povinnosti kladené povinným subjektům dle zákona o informacích. K vyžádání pokynu přistoupili členové představenstva žalované s ohledem na doporučení právních zástupců a projevenou vůli Rady hlavního města Prahy. Pokud jde o obsah a předmět posuzované žádosti, žalovaná setrvává na původním vyjádření k žalobě a trvá na tom, že žaloba je nedůvodná.
25. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
26. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce s takovým projednáním věci výslovně souhlasil a žalovaná ve stanovené lhůtě s takovým projednáním neprojevila nesouhlas. Soud proto postupoval v souladu s ust. § 51 s. ř. s.
27. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
28. Podle § 2 odst. 1 zákona o informacích se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. 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.

29. Podle ust. § 8b odst. 1 zákona o informacích *povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.*
30. Podle ust. § 8b odst. 3 zákona o informacích *základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.*
31. *V prvním žalobním bodu žalobce namítá, že žalovaná je povinným subjektem se smyslu zákona o informacích, neboť na ni dopadá Nález Pražská plynárenská, což žalovaná rozporuje.*
32. Soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda je žalovaná povinným subjektem ve smyslu výše citovaného ust. § 2 odst. 1 zákona o informacích (veřejnou instituci). Není sporu o tom, že žalovaná není státním orgánem, územním samosprávným celkem ani jejich orgánem. Zbývá tak posoudit, zda lze žalovanou označit za veřejnou instituci. Touto otázkou (jednotlivými znaky veřejné instituce ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím) se opakovaně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak Ústavní soud.
33. V nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (nález Letiště Praha), Ústavní soud uvedl, že *„jedním 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 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 instituci), 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.“*
34. 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.“

35. V rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62 Nejvyšší správní soud uvedl, že „z výčtu povinných subjektů plyne, že tato ‘působnost’ se týká i veřejných institucí, tedy entit odlišných od státních orgánů, územních samosprávných celků a jejich orgánů. Tyto entity typicky vykonávají veřejnou správu nevvrchnostenskými 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.).“
36. Nejvyšší správní soud následně v rozsudku ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015-84 dovodil, že „veřejnou institucí jsou tedy i ty soukromoprávní osoby, které jsou ovládané ve smyslu obchodního zákoníku státem nebo územním samosprávným 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 právnícké osoby.“
37. Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 3 As 81/2014-103 dospěl k závěru, že „veřejnou institucí jsou tedy i ty soukromoprávní právnícké osoby, které jsou ovládané státem nebo územním samosprávným 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 právnícké osoby“.
38. V rozsudku ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 – 84 pak Nejvyšší správní soud k výše uvedeným kritériím nastaveným Ústavním soudem dále zdůraznil, že „právně efektivní ovládnutí 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 ovládnutí společnosti státem zjistit se stoprocentní jistotou. Tuto tendenci, tj. akcentování kritéria ovládnutí soukromého subjektu státem, lze vysledovat i z již zmiňovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu; za zásadní kritérium považoval faktické ovládnutí soukromoprávní entity také rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, bod 102.“
39. Městský soud v Praze se tak zabýval otázkou, zde je žalovaná veřejnou institucí ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona o informacích či nikoliv.
40. V dané věci není sporné, že žalovaná je akciovou společností, jejímž jediným akcionářem je obchodní společnost Pražská plynárenská Holding, a.s., IČO: 26442272. 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. Ovládající osobou je podle § 74 odst. 1 ZOK osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv.

41. Žalovaná je tak nepřímo (tj. prostřednictvím další obchodní společnosti – společnosti Pražská plynárenská Holding, a.s.) ovládána hlavním městem Prahou. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 2. 2017, č. j. 7 As 349/2016-23 dovodil, 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 ovládání se proto jedná i v situacích, kdy osoba skutečně rozhodující vliv má, ale zatím se ho rozhodla nevyužívat. Samotné ovládání pak může být realizováno právně či fakticky. Právní skutečností, která bude zpravidla zakládat ovládání, je účast ovládající osoby na osobě ovládané. Ovládající osoba bude svůj rozhodující vliv uplatňovat prostřednictvím zastoupení v orgánech společnosti a 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 jakékoli významné okolnosti, například půjde o osobu blízkou většinovému společníkovi.“
42. Dále Městský soud v Praze odkazuje na žalobcem citovaný náleze Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 (náleze OTE): „Za této situace Ústavní soud dospívá k závěru, že platí právní názor, podle kterého je veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace.“ Z tohoto nálezu rovněž plyne, že v pochybnostech, zda je obchodní společnost povinným subjektem podle zákona o informacích či nikoliv, je třeba postupovat ve prospěch práva na informace, což lze činit jedině rozšiřováním okruhu subjektů spadajících pod pojem „veřejná instituce“ ne jeho zužováním: „Ústavní soud tedy i v nyní rozhodované věci akcentuje smysl zákona o svobodném přístupu k informacím, tzn. v maximální možné míře umožnit přístup veřejnosti k údajům, které se týkají činnosti povinných subjektů. Smyslem ústavně zaručeného základního práva na informace je umožnit a usnadnit efektivní veřejnou kontrolu výkonu veřejné moci, což ovšem zahrnuje též kontrolu hospodaření s majetkovými hodnotami, jež jsou veřejnou mocí přímo nebo nepřímo ovládány. Tento smysl ovšem bude zcela naplňován nikoliv tím, že bude omezován okruh povinných subjektů, nýbrž naopak tím, že v pochybnostech bude voleno řešení pro jejich rozšíření. Jak potvrdil Ústavní soud v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17, účelem vyšší míry transparentnosti právnických osob, které hospodaří s veřejnými prostředky, je záruka práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, a to v širším kontextu efektivní kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti. Prostředkem způsobilým dosáhnout uvedeného účelu je přitom jak zákonná úprava registru smluv, tak také podřízení právnických osob, v nichž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace stoprocentní majetkovou účast, pod pojem "veřejná instituce" podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Důvody, pro které se má daná informační povinnost, byť provedená ve dvou rozdílných zákonech, vztahovat na stejný okruh povinných osob, jsou totiž identické.“
43. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalovaná je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o informacích, v důsledku čehož je i povinným subjektem ve smyslu citovaného zákona. Žalovaná je tak pasivně legitimována. Z povahy žalované jako povinného subjektu podle zákona o informacích vyplývá, že žalovaná je povinna při vyřizování žádostí o informace, a to bez ohledu, zda jsou tyto podány podle zákona o informacích, postupovat podle procesních pravidel obsažených v zákoně o informacích.

Tento závěr plyne z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. 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). První žalobní bod tak soud shledal důvodným.

44. *Ve druhém žalobním bodu se žalobce dovolává povinnosti žalované poskytnout informace a to s poukazem na judikaturu Ústavního soudu ohledně příjemců platu z veřejných prostředků, když současně uvádí, že v testu proporcionality převáží právo na poskytnutí informací nad právem na ochranu soukromí dotčených osob.*
45. Soud předně nesouhlasí se žalobcem, že platový nález zde nelze analogicky použít, neboť jím byla řešena otázka odměňování zaměstnanců, nikoliv členů volených orgánů. Pro účely poskytnutí informace o odměnách členů představenstva žalované není relevantní, jakým zákonem je upraven vztah a odměna člena statutárního orgánu ve společnosti (zda se jedná o zaměstnance – zákoník práce, či člena voleného orgánu společnosti – zákon o obchodních korporacích). V posuzovaném případě je stěžejní, zda jsou na odměny členů představenstva vynakládány veřejné prostředky či nikoliv. Přestože žalovaná namítala, že odměny jsou hrazeny ze zisku společnosti, nelze pominout, že žalovaná je zprostředkovaně veřejnou institucí, vlastněnou a ovládanou ze 100 % veřejnoprávní korporací. Ať už žalovaná generuje zisk či nikoliv, nakládá s veřejnými prostředky. Odměny poskytované orgánům žalované jsou tak v rámci hospodaření veřejné instituce předmětem práva na informace.
46. Informace o konkrétní výši jednotlivých členů představenstva společnosti, která je dle ust. § 2 odst. 1 zákona o informacích veřejnou institucí však nelze poskytovat bez dalšího. Nastává zde totiž kolize dvou základních lidských práv. Práva na informace dle ust. čl. 17 Listiny základních práv a svobod a práva na ochranu soukromého života dle čl. 10 Listiny. Jak Ústavní soud uvedl v již několikrát zmiňovaném nálezu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (platový nález), je třeba splnit čtyři kumulativní podmínky, aby právo na informace zvítězilo v testu proporcionality mezi těmito dvěma základními právy, a informace o platech či odměnách bylo možné poskytnout: „*Povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky: a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; b) informace samotná se týká veřejného zájmu; c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. "společenského hlídačského psa"; d) informace existuje a je dostupná.*“ Není-li splněna byť jedna z těchto podmínek, povinná osoba může poskytnutí informace odmítnout.
47. Pro posouzení, zda má povinný subjekt požadovanou informaci poskytnout či nikoliv je tak nezbytné, aby nejprve provedl výše zmíněný test proporcionality. Pouze po jeho provedení, a po shledání, že některá z podmínek není naplněna, může být z těchto důvodů žádost o informaci odmítnuta. Aby však povinný subjekt mohl tento test provést, je nezbytné, aby si předtím opatřil dostatek informací nebo se o to přinejmenším pokusil. Tento závěr vyplývá z judikatury správních soudů, které se touto otázkou po vydání platového nálezu zabývaly. Příkladem lze poukázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2019, č. j. 9 A 192/2018: „*Nelze a priori stanovit, které právo je silnější. Za tímto účelem je v každé konkrétní věci provést test proporcionality. Ústavní soud v předmětném nálezu vyslovil mj. názor, že v testu proporcionality „zvítězí“ právo na informace takového žadatele, který splňuje kritéria vypočtená v bodě 125 nálezu Ústavního soudu. Proto, aby mohl být žalobce se svou žádostí úspěšný již před orgánem prvního stupně, bylo třeba, aby uvedl, jak*

splňuje stanovená kritéria. To však žalobce (včas) neučinil.“ Zde je nutné doplnit, že v daném případě byl žadatel povinným subjektem vyzván, aby svoji žádost o informace doplnil o tvrzení, jakým způsobem naplňuje kritéria stanovená v platovém nález. Žalobce však na tuto výzvu nereagoval včas a povinný subjekt poskytnutí informace odmítl. Z toho však nelze dovozovat, že nedoplň-li žadatel o informaci na výzvu svoji žádost, že povinný subjekt jednoduše rezignuje na provedení testu proporcionality. Avšak pokud z podané žádosti nelze seznat, zda žadatel splňuje všechna kritéria stanovená platovým nálezem, a žadatel ji ani po výzvě povinného subjekt nedoplní, jde případné odmítnutí žádosti plně k jeho tíži.

48. Ke skutečnosti, že nelze bez dalšího odmítnout žádost, neuvede-li žalobce skutečnosti, které nasvědčují splnění stanovených kritérií, je však třeba žadatele nejprve vyzvat k doplnění žádosti, lze odkázat na další rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2019, č. j. 9 A 138/2015: *„Žádosti žalobce neobsahují žádné zmínky či skutečnosti o osobě žalobce a k jakému účelu mají být požadované informace užity ve veřejném zájmu a v čem tento zájem spočívá ve vztahu k povinné osobě. Takové skutečnosti nejsou nastíněny ani v podané žalobě a nelze je dohledat ani ve správním spise. Nelze tedy bez dalšího seznat, jakou úlohu při vyžádání informace žalobce plní ve vztahu k veřejnosti ve smyslu nálezu Ústavního soudu. Žalovaný a Česká televize nemohli proto ani posoudit, zda sledovaného účelu nelze dosáhnout i jinak, tj. při šetření ústavně chráněných základních práv dotčené osoby. Aby mohl povinný subjekt výše uvedené povinnosti dostát, je třeba, aby měl k dispozici potřebné poznatky a indicie, které mu umožní provedení takového testu. Za této situace dospěl soud k závěru, že je tedy třeba, aby žalovaný nejprve vyzval žadatele ke sdělení, popř. doložení potřebných skutečností či indicií, které mu umožní provést test proporcionality tak, aby byl schopen posoudit a vypořádat se se všemi podmínkami pro poskytnutí či odmítnutí požadovaných informací ve smyslu výše citovaného čl. 125. nálezu Ústavního soudu.“*
49. Zbývá tak posoudit, zda v daném případě bylo ze žádosti žalobce o informace podané dne 8. června 2018 zřejmé, že jsou splněna kritéria platového nálezu, případně zda byl žalobce vyzván k jejich doložení, a na základě jakých důvodů žalovaná požadovanou informaci odmítla poskytnout.
50. Soud konstatuje, že z žádosti žalobce o informaci ze dne 8. 6. 2018 lze seznat toliko, čeho se žalobce domáhá, jinými slovy jaké informace požaduje a jakou formou mu mají být poskytnuty (viz bod 2. tohoto rozsudku). V žádosti však absentuje důvod, pro který je informace požadována a rovněž uvedení, zda žadatel splňuje kritéria stanovená platovým nálezem. Bylo tak na žalované, aby žadatele vyzvala k doložení, zda tato kritéria splňuje. Z vyřízení žádosti o informace (jak v prvním, tak ve druhém stupni) je zřejmé, že žalovaná se v dané době nepovažovala za povinný subjekt. Nasvědčuje tomu forma vyřízení (prostá emailová zpráva, že informace nemůže být poskytnuta), která postrádá i řádné odůvodnění. Rovněž při vyřízení „Odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace“ je výslovně uvedeno, že žalovaná se nepovažuje za povinný subjekt ve smyslu zákona o informacích a pouze v obecné rovině je odkázáno na judikaturu Ústavního soudu, v níž v souvislosti se svobodným přístupem k informacím je zdůrazněn korektiv ochrany soukromí fyzických osob. Žádný test proporcionality však proveden nebyl a ani žalobce nebyl vyzván, aby žalované k tomu poskytl nezbytné údaje.
51. Přestože žalovaná ve svém vyjádření tato kritéria posuzovala a žalobce v replice uvedl, jak tato kritéria dle jeho názoru naplňuje, není rolí soudu nahrazovat postup povinného orgánu a provádět za něj test proporcionality. Úkolem správních soudů by mělo být

v případě podání správní žaloby primárně řešit, zda test proporcionality byl proveden v souladu se zákonnou úpravou.

52. Městský soud v Praze tak shledal, že v důsledku nesprávného postupu žalované, která nevyzvala žadatele k doplnění žádosti, a neprovedla potřebný test proporcionality, došlo k vadě řízení, pro kterou je nutno rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalované k dalšímu řízení.
53. Pro úplnost soud k námitce, že informace ohledně smluv o výkonu funkce jsou obchodním tajemstvím dodává, že v případě smluv o výkonu funkce se výše zmíněný platový nález neuplatní. Zde soud přisvědčuje žalobci, že tento argument nebyl vznesen ani v prvotním vyřízení žádosti, ani po podání odvolání. Až ve vyjádření k podané žalobě žalovaná namítala, že obsahy těchto smluv tvoří obchodní tajemství. Takový postup nelze akceptovat a námitka, že informace se týkají obchodního tajemství, měla být zřejmá již z odůvodnění o odmítnutí žádosti. Nadto žalovaná ve vyjádření neuvedla, v čem konkrétně tkví tvrzené obchodní tajemství a jak by mohlo žalovanou poškodit, kdyby informaci zveřejnila.
54. Soud nepřisvědčil žalované, že žádost žalobce byla zmatečná, neboť jak uvedl žalobce, pět číselných údajů za každý kalendářní rok u všech členů představenstva neznámá, že se nutně musí jednat o pět „nenulových“ údajů. Rovněž nelze přijmout argument žalované, že má žalobce možnost opatřit si informace jiným způsobem či se jinak zasadit o změnu personálního složení žalované, neboť je (v době rozhodnutí soudu) členem Rady hlavního města Prahy. Členství v Radě nezbavuje žalobce možnosti požádat o poskytnutí informací podle zákona o informacích. Sama skutečnost, že má i jiné možnosti, jak informace získat, tak zde není relevantní.
55. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že v řízení došlo k vadám, neboť skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, a proto rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušil.
56. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. soud věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V něm žalovaná provede nezbytné úkony, aby mohla v souvislosti s poskytnutím informace provést test proporcionality, na jehož základě poté informace buď poskytne, poskytne je pouze zčásti, či žádost odmítne.
57. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem za tři úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby a replika § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dále režijní paušál ve výši 3 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, včetně DPH v částce 2 142 Kč. Odměna za zastoupení tak činí celkem 12 342 Kč. Žalovaný je tak povinen zástupci žalobce uhradit na nákladech řízení částku 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

Praha 1. dubna 2020

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu