



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **A. Z.**, zastoupený Mgr. Filipem Hajným, advokátem se sídlem Moskevská 532/60, Praha 10, proti žalované: **Pražská energetika Holding, a. s.**, se sídlem Na Hroudě 1492, Praha 10, zastoupená Mgr. Peterem Zemanem, advokátem se sídlem Karlovo nám. 671/24, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 9. 2015, o odmítnutí žalobcovy žádosti o poskytnutí informací ze dne 28. 8. 2015, eventuálně o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované v řízení o této žádosti, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2016, č. j. 8 A 208/2015 - 88,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **je povinen** zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Petera Zemana, advokáta.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 9. 6. 2016, č. j. 8 A 208/2015 - 88, zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu, kterou se žalobce domáhal poskytnutí informací od žalované podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“). Žalobce požádal podáním ze dne 28. 8. 2015 žalovanou o poskytnutí těchto informací: 1) výši měsíčních odměn členů dozorčí rady a představenstva žalované, 2) výši mimořádných odměn členů dozorčí rady a představenstva žalované za roky 2012 - 2014, 3)

výši měsíčních odměn členů dozorčích rad a představenstev v jednotlivých akciových společnostech, které žalovaná přímo či nepřímo ovládá skrze dceřinou obchodní společnost (tj. např. Pražská energetika, a. s., PREdistribuce, a. s., atd.), 4) výši mimořádných odměn členů dozorčích rad a představenstev těchto akciových společností za roky 2012 - 2014. Žalovaná na žádost žádným způsobem neodpověděla, proto žalobce podáním ze dne 23. 9. 2015 podle § 16a odst. 1 písm. b) InfZ uplatnil stížnost na vyřizování žádosti o informace. Dopisem ze dne 25. 9. 2015 předseda představenstva žalované sdělil žalobci, že o odměňování členů orgánů společnosti rozhodují příslušné orgány v souladu s právními předpisy a stanovami. Společnost plní svou zákonnou povinnost zveřejňovat a ukládat příslušné údaje a dokumenty, proto jsou žalobcem požadované informace veřejně dostupné.

[2] V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud uvedl, že se v první řadě musel zabývat tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Žalobce koncipoval žalobní petit eventuálně, a to tak, že pokud by soud dospěl k závěru, že dopis žalované ze dne 25. 9. 2015 není rozhodnutím v materiálním smyslu, navrhl, aby soud uložil žalované povinnost o jeho žádosti rozhodnout. Zároveň sám žalobce uznal, že po formální stránce nevyčerpal všechny opravné prostředky. Všem těmto otázkám však předchází posouzení, zda jsou v případě žalované splněny znaky veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, tedy zda je žalovaná povinným subjektem podle uvedeného informačního zákona.

[3] Městský soud následně konstatoval, že vymezením pojmu „veřejná instituce“ se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007, kde judikoval: *„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.“* Vypočtené znaky je přitom třeba posuzovat ve vzájemné souvislosti, když veřejnou institucí je subjekt, u nějž znaky typické pro veřejnou instituci převažují (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 1705/13).

[4] Městský soud se tedy dále zabýval jednotlivými shora uvedenými kritérii. Pokud jde o způsob vzniku a osobu zřizovatele resp. zakladatele, žalovaná jakožto akciová společnost nebyla zřízena zákonem či jiným veřejnoprávním aktem, nýbrž čistě soukromoprávním jednáním podle tehdy platného zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Ačkoli se nejedná o postup pro veřejnoprávní instituce typický, není sám o sobě na překážku tomu, aby akciová společnost byla za veřejnou instituci považována.

[5] Způsob vzniku orgánů společnosti je upraven zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOK“), a stanovami společnosti. Toto kritérium považoval

pokračování

městský soud za nejvýznamnější, neboť vyjadřuje faktický vliv jednotlivých společníků na chod společnosti. Prostřednictvím orgánů jsou utvářena veškerá rozhodnutí společnosti, ať už institucionální či hospodářské povahy, a společník tyto orgány jmenující může tímto způsobem společnost v zákonných mezích fakticky řídit. Městský soud k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 As 4/2009 - 93, v němž bylo jako rozhodující kritérium pro posouzení, zda určitá majetková účast státu či územního samosprávného celku v soukromé společnosti způsobuje její podřazení pod pojem veřejné instituce, to, zda takový majetkový podíl umožňuje přímé ovládání této společnosti. Z dokumentů žalované městský soud zjistil, že její akcionářská struktura je v současnosti taková, že 51 % akcií vlastní hl. m. Praha a 49 % akcií vlastní společnost EnBW Energie Baden-Württemberg AG (dále jen „EnBW“). Valná hromada žalované je usnášeníschopná pouze tehdy, je-li přítomno 100 % všech akcionářů společnosti, nebo jsou-li řádným způsobem zastoupeni; pro náhradní valnou hromadu již tato podmínka neplatí. Podstatná rozhodnutí musejí být učiněna jednomyslně. Jednomyslnost vyžaduje také volba a odvolání členů představenstva a dozorčí rady. Představenstvo sestává ze čtyř členů a usnášeníschopné je při přítomnosti alespoň tří z nich. Představenstvo rozhoduje na základě souhlasu většiny všech svých členů, rozhodnutí je proto přijato, jestliže pro něj hlasují alespoň tři jeho členové bez ohledu na počet přítomných; při rovnosti hlasů nemá předseda představenstva rozhodující hlas a rozhodnutí se považuje za nepřijaté. Kontrolním orgánem společnosti je dozorčí rada sestávající z šesti členů, přičemž způsob jejího fungování je upraven obdobně jako u představenstva.

[6] Ze stanov společnosti městský soud shledal, že k jakémukoliv podstatnému rozhodnutí ohledně obsazení orgánů či nakládání s majetkovým jádrem společnosti je třeba společné vůle obou akcionářů, přičemž ani jeden z nich (ačkoliv hl. m. Praha je nejtěsněji možným většinovým akcionářem) nemůže v těchto otázkách prosadit svou vůli bez ohledu na druhou stranu. Postavení obou akcionářů je v tomto ohledu plně rovnocenné. Žalobce měl pravdu v tom, že dle *Dohody o spolupráci mezi akcionáři žalovaného* ze dne 14. 7. 2010 (dále jen „akcionářská smlouva“) je polovina členů představenstva a dozorčí rady volena na návrh hl. m. Prahy a polovina na návrh druhého akcionáře, přičemž předsedou těchto orgánů se stane člen zvolený za hl. m. Prahu, tato skutečnost však hl. m. Praha nezajišťuje silnější vliv ve společnosti. Všichni nominanti totiž musí být schváleni i druhým akcionářem. Ani v případě, že by akcionáři své návrhy plně respektovali, neměl by žádný z nich rozhodující vliv, neboť k usnášeníschopnosti i přijetí rozhodnutí v představenstvu i dozorčí radě je třeba absolutní většiny jejich členů. Proti odporu druhého akcionáře nemůže hl. m. Praha prosadit ani změnu stanov, neboť k tomuto rozhodnutí je dle § 431 odst. 1 ZOK třeba dvoutřetinové většiny hlasů přítomných akcionářů, takže jakékoliv takové změně může kterýkoliv z akcionářů zabránit již svojí účastí. Nelze tedy říci, že má hl. m. Praha na žalovanou rozhodující vliv.

[7] Znakem veřejné instituce je dále existence státního dohledu nad její činností. Ten může mít podobu veřejnoprávní, což je pro tradiční veřejnou instituci typičtější, ale také soukromoprávní. V případě žalované má hl. m. Praha výlučně soukromoprávní prostředky kontroly, a to zejména prostřednictvím jím navržených členů dozorčí rady a účasti na valné hromadě. Tento dohled je však silně omezený v důsledku postavení obou akcionářů, neboť dozorčí rada funguje jako celek, její členové mohou toto oprávnění využívat jen na základě rozhodnutí dozorčí rady. K přijetí rozhodnutí dozorčí rady je však

třeba hlasů čtyř ze šesti jejích členů, takže nejsilnějšího z kontrolních prostředků nemůže hl. m. Praha bez součinnosti druhého akcionáře využívat.

[8] Pokud šlo o účel existence a fungování žalované, městský soud nesouhlasil s žalobcovým argumentem, že u společností založených i jen částečně územním samosprávným celkem je toto kritérium vždy splněno, neboť u nich nepřipadá v úvahu jiný než veřejný účel založení. Ačkoli veškerá činnost územního samosprávného celku musí v konečném důsledku sloužit zájmům členů tohoto celku, při posuzování znaků veřejné instituce je třeba rozlišovat účely jako výroba a prodej elektřiny či zajišťování městské hromadné dopravy, jež bezprostředně slouží uspokojování veřejného zájmu, na jedné straně a účely jako dosahování zisku či běžné podnikatelské činnosti (prodej zboží, atp.) na straně druhé. Účelem existence žalované jakožto obchodní korporace je dosahování zisku. Městský soud však v činnosti žalované částečně shledal i veřejný účel, neboť v rámci své obchodní činnosti zásobuje plynem a elektřinou nemalou část obyvatel Prahy. Tento veřejný účel však považoval městský soud za slabší, než tomu bylo u společnosti ČEZ, a. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 Ans 4/2009 - 93), u níž byl tehdy (před zhruba sedmi lety) shledán veřejný a soukromý účel přibližně v rovnováze.

[9] Městský soud na závěr shrnul, že určitý znak „veřejnosti“ se vyskytuje v každém z posuzovaných kritérií, nicméně soukromoprávní aspekt v daném případě převažuje. Za významnější než převahu hledisek s převažujícím soukromým aspektem soud považoval to, že veřejný aspekt nepřevažuje ani v jednom ze dvou klíčových hledisek, a to účelu žalované společnosti a utváření jejích orgánů. Nejdůležitější je v tomto ohledu skutečnost, že hl. m. Praha nemá ve struktuře společnosti takové postavení, aby ji mohla přímo řídit či uplatňovat rozhodující vliv. Hl. m. Praha, jež samo nepochybně je povinným subjektem, se tak v žalované účastní, avšak nikoli způsobem, který by z žalované učinil veřejnou instituci ve smyslu ustanovení InfZ. Jelikož žalovaná není subjektem povinným k poskytnutí informací ve smyslu § 2 InfZ, soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

## II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalované

[10] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí se závěrem městského soudu, že žalovaná není veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ. Tento závěr městského soudu podle názoru stěžovatele neobstojí, neboť hl. m. Praha ve skutečnosti může žalovanou přímo řídit a uplatňovat v ní rozhodující vliv, byť ve spolupráci s druhým akcionářem. Jde o dvě spolupracující osoby a hl. m. Praha je tedy ve vztahu k žalované jednou z ovládajících osob ve smyslu § 75 odst. 3 ZOK. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 - 84, ve kterém je uvedeno, že veřejnou institucí jsou i ty soukromoprávní právnické osoby, které jsou ovládané ve smyslu obchodního zákoníku (dnes dle zákona o obchodních korporacích) státem nebo územním samosprávným celkem, příp. jinou veřejnou institucí, nebo u nichž stát, územní samosprávný celek, nebo jiná veřejná instituce fakticky nebo

pokračování

právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo činnost této právnické osoby.

[12] Městský soud přdestřené závěry judikatury vyložil tak, že povinnými subjekty ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ jsou pouze ty obchodní společnosti, jejichž jedinou ovládající osobou je veřejná instituce. K tomuto stěžovatel uvedl, že povinnými subjekty mají být i takové obchodní společnosti, které jsou ovládány společně více akcionáři, z nichž alespoň jeden je veřejnou institucí. Stěžovatel se také neztotožnil se závěrem městského soudu, že veřejný a soukromý účel žalované jsou přibližně v rovnováze. Důvodem existence žalované je především zvýšení vlivu hl. m. Prahy na společnost Pražská energetika, a. s. (dále jen „PRE“). Bez existence žalované by hl. m. Praha mělo v této společnosti pouze menšinový podíl a tato společnost by byla zcela ovládána druhým akcionářem žalované. Z uvedených důvodů by měla být žalovaná považována za povinný subjekt podle § 2 odst. 1 InfZ, a proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[13] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítla názor stěžovatele, že hl. m. Praha má ve struktuře žalované takové postavení, aby mohlo řídit či uplatňovat rozhodující vliv. Žalovaná poté vyslovila názor, že z citované judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že rozhodným pro posouzení charakteru subjektu jako veřejné instituce je, zda v subjektu jiná veřejná instituce fakticky či právně vykonává přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení. Veškeré stěžovatelem uváděné definice mají jen jeden smysl, a to vystihnout a popsat co nejširším způsobem skutečnost, že za veřejný subjekt může rozhodovat veřejná instituce, tj. že veřejná instituce může svou autonomní vůlí rozhodnout, jak se bude takový subjekt chovat. Úkolem definic veřejných institucí je pak snaha postihnout všechny možné způsoby, jak lze v praxi takového stavu dosáhnout (většinový společník, ovládající osoba, nepřímý faktický rozhodující vliv). Městský soud se touto otázkou řádně zabýval a svůj postup dostatečně odůvodnil. Dospěl přitom ke správnému závěru, že hl. m. Praha, jako veřejná instituce, nemá v žalované rozhodující vliv, protože samo o své vlastní vůli nemůže za tuto společnost a v této společnosti rozhodovat. Ještě zřetelnější je podstata této argumentace ve vztahu k informacím požadovaným po žalované o společnosti PRE. U této společnosti má hl. m. Praha podíl v reálné výši 29,61 %, oproti 69,85 % druhého akcionáře.

[14] Žalovaná dále uvedla, že hl. m. Praha disponuje určitým majetkem, který je mimo jiné tvořen i jeho podíly v obchodních korporacích. S majetkem, který je k tomu určen, nepochybně nakládá ve veřejném zájmu, za účelem zajištění potřeb obyvatel hl. m. Prahy. Investice do účastnických podílů v obchodních korporacích však mohou sloužit a slouží také k prostému dosahování zisku, což je postup právem aprobovaný. Takto získané finanční prostředky je pak sice hl. m. Praha jako veřejná instituce povinno využít ve veřejném zájmu, nicméně jejich získávání prostřednictvím kapitálové účasti v obchodních korporacích je podřízeno předpisům soukromého práva a samo o sobě nelze tento postup považovat za naplňování veřejného účelu. Jak uzavřel městský soud, není možné zkratkovitě dovodit, že všechno, co činí veřejná instituce, je činěno ve veřejném zájmu.

[15] Žalovaná pak nesouhlasila s názorem městského soudu, který dovodil veřejný účel žalované zprostředkovaně přes dceřinou společnost PRE. Předmětem podnikání této společnosti je obchod s elektřinou a plynem. V průběhu minulého desetiletí došlo

k liberalizaci a otevření trhu s elektřinou a plynem v souladu s evropskou legislativou. PRE elektřinu a plyn pro své zákazníky nakupuje na otevřených trzích, kde může nakupovat kdokoli s příslušnou licencí. Společnost PREměření, a. s., dceřiná společnost PRE, se sice zabývá výrobou elektrické energie z obnovitelných zdrojů, avšak rozsah této produkce není strategicky významný a vyrobená elektrická energie je dodávána na liberalizovaný energetický trh, kde je předmětem dalšího prodeje. PRE z podstaty otevřeného liberálního trhu s energiemi nemůže zajišťovat žádný veřejný účel.

[16] Z uvedeného je tedy podle žalované zcela zřejmé, že ji nelze považovat za povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[18] Podle § 2 odst. 1 InfZ *povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.*

[19] Jádrem sporu v daném případě spočívá v zařazení akciové společnosti pod pojem veřejné instituce. V této souvislosti vycházel městský soud zejména z posouzení pěti kritérií definovaných v nálezů Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, a to 1) způsobu vzniku instituce, 2) hlediska osoby zřizovatele, 3) subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány instituce, 4) existence státního dohledu a 5) účelu instituce. Nejvyšší správní soud pak k těmto zaužívaným podmínkám zdůraznil, že „*právě efektivní ovládání 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 ovládání společnosti státem zjistit se stoprocentní jistotou. Tuto tendenci, tj. akcentování kritéria ovládání soukromého subjektu státem, lze vysledovat i z již zmiňovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu; za zásadní kritérium považoval faktické ovládání soukromoprávní entity také rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, bod 102.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 – 84). Ze stávající judikatury Nejvyššího správního soudu je tedy patrné, že hlavním kritériem při posuzování veřejných institucí je faktické efektivní ovládání veřejnoprávním subjektem. U žalované proto bylo nezbytné posoudit, jaký vliv na ni může samostatně uplatňovat hl. m. Praha.

[20] Žalovaná je akciovou společností založenou zakladatelskou smlouvou uzavřenou dne 24. 7. 2000. Zakládajícími akcionáři byly kromě hl. m. Prahy ještě další dva subjekty. V současné době má žalovaná pouze dva akcionáře, tj. hl. m. Prahu a soukromou

pokračování

společnost EnBW. Podíl hl. m. Prahy v žalované činí 51 % akcií (EnBW vlastní 49 % akcií). Žalovaná má následně majetkový podíl v dceřiné společnosti PRE, který činí 58,05 %. V této dceřiné společnosti má EnBW ještě samostatnou majetkovou účast v hodnotě 41,40 % akcií. Hl. m. Praha má v žalované majetkovou účast a z ní plynoucí podíl na hlasovacích právech, který zajišťuje nejtěsnější možnou většinu plynoucí z počtu akcií. K rozhodnutí o efektivním ovládnutí žalované však nepostačuje pouhé porovnání počtu akcií mezi akcionáři. Je nutné komplexně posuzovat vnitřní poměry žalované dané zákonem, vlastní úpravou stanov či dohodou mezi akcionáři.

[21] Nejvýraznějším právem akcionáře v této souvislosti je dle § 398 odst. 1 ZOK možnost *podílet se na řízení společnosti na valné hromadě nebo mimo ni*. Dle § 412 odst. 1 ZOK je valná hromada *schopna se usnášet, pokud jsou přítomni akcionáři vlastníci akcie, jejichž jmenovitá hodnota nebo počet přesahuje 30 % základního kapitálu, ledaže stanovy určí jinak*. Valná hromada rozhoduje dle § 415 ZOK prostou většinou hlasů, pokud není zákonem nebo stanovami uvedeno jinak. Zákon o obchodních korporacích pro některá rozhodnutí stanovuje přísnější podmínky a vyžaduje se souhlas akcionářů mající alespoň dvoutřetinovou většinu hlasů či dokonce tříčtvrtinovou většinu hlasů přítomných akcionářů vlastnicích dotčené akcie (§ 416 a § 417 ZOK). V případě žalované zároveň došlo k úpravě těchto podmínek v rámci stanov. Valná hromada žalované je usnášeníschopná pouze tehdy, je-li přítomno 100 % všech akcionářů. Není-li valná hromada usnášeníschopná, svolá představenstvo náhradní valnou hromadu. Pro náhradní valnou hromadu již stanovy kvorum nestanoví, proto se uplatní § 414 odst. 1 ZOK a pro usnášeníschopnost náhradní valné hromady bude v případě žalované postačovat, aby se dostavil kterýkoliv z jejích akcionářů. Stanovy dále modifikovaly většinu potřebnou pro schvalování některých rozhodnutí. U vyjmenovaných rozhodnutí (viz čl. 15 odst. 2 stanov) zakotvily jednomyslný souhlas.

[22] Z výše uvedeného tudíž plyne, že řádná valná hromada bude usnášeníschopná pouze tehdy, pokud se dostaví zástupci obou akcionářů žalované. K rozhodnutí o udělení souhlasu k nakládání s akciemi žalované; rozhodnutí o rozdělení zisku nebo úhradě ztrát; schvalování smluv o převodu, pachtu nebo zastavení závodu nebo takové jeho části, která by znamenala podstatnou změnu dosavadní struktury závodu nebo podstatnou změnu podnikání nebo činnosti žalované; schvalování smlouvy o tiché společnosti a jejích změn; rozhodnutí o nakládání s akciemi nebo podíly v dceřiné společnosti PRE; rozhodnutí o uzavření smluv o pověření k výkonu hlasovacích práv na více než jedné valné hromadě PRE; určení auditora účetní závěrky a k volbě a odvolání členů představenstva a dozorčí rady se vyžaduje dle stanov jednomyslný souhlas všech akcionářů. Rozhodnutí vymezená v § 416 odst. 1 ZOK, jakými jsou například změna stanov, zvýšení základního kapitálu společnosti či rozhodnutí o zrušení společnosti s likvidací, musí být schválena dvoutřetinovou většinou přítomných akcionářů. Pokud je tedy dle stanov řádná valná hromada usnášeníschopná pouze za přítomnosti obou akcionářů, vyžaduje se opět souhlas obou akcionářů, přičemž je nutné upozornit na skutečnost, že 51 % podíl akcií hl. m. Prahy nepředstavuje dvoutřetinovou většinu. Hl. m. Praha na řádné valné hromadě může samostatně rozhodnout pouze o záležitostech společnosti, kde stanovy nestanovují jednomyslný souhlas a kde zákon nepředpokládá větší než prostou většinu. Z provedeného výčtu tak plyne, že hl. m. Praha nemůže samostatně na řádné valné hromadě rozhodovat o podstatných záležitostech žalované bez souhlasu druhého akcionáře.

[23] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že není-li řádná valná hromada usnášeníschopná, protože se jeden z akcionářů nedostavil, svolá představenstvo náhradní valnou hromadu, je-li to stále potřebné. Náhradní valná hromada již nevyžaduje zpřísněné kvorum, a proto postačuje, pokud se dostaví pouze jeden z akcionářů. Budou-li na náhradní valné hromadě přítomni oba akcionáři, platí způsob hlasování obdobně jako u řádné valné hromady. Bude-li přítomen pouze jeden z akcionářů, nemůže samostatně rozhodnout o záležitostech, u kterých stanovy vyžadují jednomyslné schválení. Bude moci rozhodnout pouze o záležitostech, kde zákon vyžaduje prostou či dvoutřetinovou většinu přítomných a stanovy nepožadují souhlas všech akcionářů. Princip, na kterém je náhradní valná hromada žalované postavena, přitom nelze vykládat ve prospěch efektivního ovládání hl. m. Prahou. Oba akcionáři na ní mají v zásadě stejné postavení v závislosti na tom, zdali se druhý akcionář dostaví či nikoliv. Je-li přítomen pouze jeden akcionář, je již bez rozdílu, zdali se jedná o hl. m. Prahu s 51 % akcií, nebo EnBW s 49 % akcií, neboť za této situace nebude minimální procentní rozdíl v majetkové účasti rozhodující. Rozhodující bude neúčast druhého akcionáře. Náhradní valná hromada proto není prostředkem, jak by hl. m. Praha mohlo efektivně uplatnit svůj vliv, protože k získání lepšího postavení nemůže dojít z vlastní vůle hl. m. Prahy, ale pouze z vůle druhého akcionáře, který se rozhodne neúčastnit se řádné ani náhradní valné hromady.

[24] Kromě rozhodování na valné hromadě je důležitým prvkem v chodu společnosti i fungování ostatních orgánů. Žalovaná využívá dualistický systém. Obchodní vedení, vedení účetnictví a rozhodování o běžných záležitostech společnosti vykonává představenstvo. Dozorovou funkci vykonává dozorčí rada, která dohlíží na výkon působnosti představenstva a na činnost společnosti. Představenstvo jako výkonný orgán a dozorčí rada jako kontrolní orgán představují další stěžejní oblast, kde se může projevovat případné efektivní ovládání ze strany veřejnoprávního subjektu.

[25] Představenstvo žalované se skládá ze čtyř členů. Neklesl-li počet členů představenstva pod polovinu, může představenstvo jmenovat náhradní členy do příštího zasedání valné hromady. Způsob navrhování členů představenstva upravuje akcionářská smlouva, kterou mezi sebou akcionáři žalované uzavřeli. Smlouva stanoví, že dva členy představenstva navrhuje hl. m. Praha, dva členy navrhuje EnBW. Předsedou představenstva bude zvolen zástupce hl. m. Prahy. Představenstvo rozhoduje usnesením, k jehož schválení je potřeba souhlasu alespoň tří členů představenstva. V případě rovnosti nemá předseda rozhodující hlas a usnesení se považuje za nepřijaté. Hl. m. Praha nemůže ani v případě představenstva vykonávat efektivní ovládání, protože ke schválení všech usnesení bude potřeba souhlasu vždy alespoň jednoho člena navrženého EnBW. Jmenování náhradního člena je možné pouze tehdy, pokud počet členů neklesne pod tři. Ke jmenování náhradního člena bude nutný souhlas všech zbývajících členů, tedy členů představenstva navržených oběma akcionáři. Klesne-li počet členů představenstva pod tři, k náhradnímu jmenování již dojít nemůže. Hl. m. Praha tak z nastíněného schématu nemůže zvolit většinu členů představenstva a ani nemůže získat převažující vliv jiným způsobem.

[26] Obdobná situace je i u dozorčí rady. Dozorčí rada má 6 členů. Neklesl-li počet členů dozorčí rady pod polovinu, může představenstvo jmenovat náhradní členy do příštího zasedání valné hromady. Způsob navrhování členů dozorčí rady upravuje opět akcionářská smlouva. Smlouva stanoví, že tři členy dozorčí rady navrhuje hl. m. Praha, tři členy



pokračování

navrhuje EnBW. Předsedou dozorčí rady bude zvolen zástupce hl. m. Prahy. Dozorčí rada rozhoduje usnesením, k jehož schválení je potřeba souhlasu alespoň 4 členů dozorčí rady. V případě rovnosti nemá předseda rozhodující hlas a usnesení se považuje za nepřijaté. U jmenování náhradních členů je zvolen obdobný princip jako u představenstva, který zajišťuje, že žádný z akcionářů nemůže orgán ovládnout prostřednictvím náhradních zástupců.

[27] Co se týče definice ovládnání společnosti, vychází Nejvyšší správní soud podpůrně také z právní úpravy obchodních společností (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 - 84). Tato právní úprava se nachází v již citovaném zákoně o obchodních korporacích (ZOK), který vliv na fungování společnosti dělí do tří typů podle kvalitativní stránky vlivu. Jedná se o ovlivnění, ovládání a koncern. Ovlivnění je nejnižším stupněm vlivu na společnost. Vyznačuje se zejména tím, že vlivnou osobou může být kdokoli, kdo bude schopen jakýmkoliv způsobem ovlivnit chování společnosti. Bude se obvykle jednat o faktické ovlivnění spíše krátkodobého charakteru. Naopak nejvyšším stupněm vlivu se vyznačuje koncern, který nastává, pokud jsou podle § 79 odst. 1 ZOK jedna či více osob podrobeny jednotnému řízení. U žalované se nejedná o ovlivnění. Působení hl. m. Prahy na žalovanou je stálého a v zásadě trvalého charakteru (dokud trvá majetková účast hl. m. Prahy). Zároveň se nejedná ani o koncern, protože žalovaná není pod jednotným vedením hl. m. Prahy. O koncernu lze uvažovat pouze ve vztahu žalované a dceřiných společností, což však není předmětem tohoto přezkumu.

[28] Charakter vlivu, který připadá v úvahu u žalované ze strany hl. m. Prahy jakožto jednoho z akcionářů, reprezentuje institut ovládnání. Ovládající osobou je ve smyslu § 74 odst. 1 ZOK osoba, která přímo či nepřímo uplatňuje rozhodující vliv. Na rozdíl od ovlivnění se vyžaduje trvalejší a dlouhodobější charakter. Nevyžaduje se skutečný výkon rozhodujícího vlivu, ale pouhá možnost takový vliv vykonávat. Nemůže jít však čistě o teoretickou či potenciální možnost, ale o možnost reálnou, podloženou určitou skutečností. O ovládání se proto jedná i v situacích, kdy konkrétní osoba skutečně rozhodující vliv má, ale zatím se ho rozhodla nevyužívat. Ovládání 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 převažujícím počtem hlasů. U faktického vlivu bude situace srovnatelná s ovlivňováním a může plynout z jakékoliv významné okolnosti, například půjde o osobu blízkou většinovému společníkovi (shodně též 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.).

[29] Pro posouzení rozhodujícího vlivu zákon o obchodních korporacích vymezuje některé vyvratitelné domněnky. Má se za to, že ovládající osobou je podle § 75 odst. 1 ZOK taková osoba, která může jmenovat nebo odvolat většinu osob, které jsou členy statutárního či kontrolního orgánu obchodní korporace. Dále se má za to, že ovládající osobou je také osoba, která podle § 75 odst. 2 ZOK nakládá s podílem na hlasovacích právech představujícím alespoň 40 % všech hlasů v obchodní korporaci, ledaže stejným nebo vyšším podílem nakládá jiná osoba nebo jiné osoby jednající ve shodě. Další domněnky vycházejí z činnosti více osob jednajících ve shodě podle § 78 ZOK.

V posuzovaném případě tak bylo nezbytné určit, zdali hl. m. Praha naplňuje obecné vymezení ovládající osoby či některou z uvedených domněnek.

[30] Nejprve bylo nezbytné zvážit, zdali hl. m. Praha nejedná ve shodě se společností EnBW. V dané věci však nejsou naplněny domněnky demonstrativního výčtu § 78 odst. 2 písm. a) až h) ZOK, neboť povahově neodpovídají vztahu dvou samostatných subjektů. V posuzovaném případě by na akcionáře mohla dopadnout pouze domněnka uvedená v § 78 odst. 2 písm. i), tj. že osoby jednající ve shodě jsou osoby, které *uzavřely dohodu o výkonu hlasovacích práv*. K tomu je třeba uvést, že hl. m. Praha sice s EnBW uzavřelo akcionářskou smlouvu, ale jejím obsahem nebyla dohoda o výkonu hlasovacích práv. Akcionářská smlouva a následná změna stanov ovlivnily požadované kvorum pro usnášeníschopnost valné hromady, v některých případech rozšířily nad rámec zákona počet hlasů nutných k přijetí rozhodnutí valné hromady či stanovily počty členů orgánů žalované, které mohou jednotliví akcionáři navrhopat. Samotný výkon hlasovacích práv nicméně nebyl smlouvou dotčen, a proto každý akcionář může hlasovat podle svého uvážení. Nejsou tedy naplněny vyvratitelné domněnky dle § 78 odst. 2 ZOK, přičemž jednání ve shodě nelze dovodit ani z obecného pravidla podle § 78 odst. 1 ZOK. Hl. m. Praha i EnBW jsou totiž zcela samostatní na sobě nezávislí akcionáři. Pro potřeby podřazení žalované pod pojem veřejné instituce je nezbytné posuzovat samostatný vliv veřejnoprávního subjektu. Nejsou-li naplněny domněnky dle § 78 odst. 2 ZOK a zároveň z posuzovaných okolností neplyne žádný vztah či dohoda o uplatňování vlivu mezi akcionáři, nelze dovodit jednání ve shodě. Akcionářská smlouva v tomto ohledu nepostačuje, neboť jejím účelem bylo modifikovat vztahy v žalované, a nikoliv zakotvit jednání ve shodě (hlasování na valné hromadě) mezi akcionáři.

[31] Nejedná-li hl. m. Praha ve shodě s druhým akcionářem, zbývá posoudit další dvě právní domněnky ovládání ve smyslu § 75 ZOK. Již bylo uvedeno, že hl. m. Praha není schopno bez účasti druhého akcionáře jmenovat či odvolat většinu členů orgánů žalované. Podíl na hlasovacích právech hl. m. Prahy sice činí 51 % procent, ale vlivem stanov a akcionářské smlouvy není schopno účinně prosadit svoji vůli v žalované. Domněnky v § 75 ZOK proto nejsou naplněny, respektive domněnka dle § 75 odst. 2 ZOK je vlivem smluvní volnosti akcionářů a díky vnitřní úpravě žalované vyvrácena. Nelze též dovodit naplnění obecné definice institutu ovládání. Z rozboru vnitřních poměrů žalované tak plyne, že hl. m. Praha nemůže jako akcionář uplatňovat přímo či nepřímou rozhodující právní vliv. Z provedeného dokazování nejsou patrné ani žádné skutečnosti, které by zakládaly rozhodující faktický vliv. Hl. m. Praha proto není ovládající osobou dle úpravy obsažené v zákoně o obchodní korporacích.

[32] Hl. m. Praha má nejtěsnější možnou většinu hlasovacích práv, nicméně svým rozhodnutím uzavřít akcionářskou smlouvu a následně změnit stanovy se dobrovolně vzdalo svých výhod pramenících z těsné nadpoloviční většiny. Hl. m. Praha tak učinilo při správě svého majetku. Rozhodne-li se veřejnoprávní subjekt, který je akcionářem soukromoprávní společnosti, že sice chce mít většinovou majetkovou účast ve společnosti, ale zároveň chce větší míru řízení společnosti přenechat soukromým osobám s patřičnými dovednostmi v oboru, je takové jednání možné, pokud nejsou překročeny meze příslušných právních předpisů (v posuzovaném případě například § 34 a násl. zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Lze očekávat, že veřejnoprávní subjekty mohou

pokračování

shledávat v jednotlivých oborech podnikání (například energetika, doprava, atd.) strategické zájmy, a proto vyhledávají majetkovou účast v soukromých společnostech zabývajících se tímto podnikáním. Dalším motivem může být snaha dosáhnout zisku, resp. zhodnotit původní investici do společnosti a tím rozšiřovat a zhodnocovat dosavadní majetek, který může být následně použit ve veřejném zájmu. Je pochopitelné, že ne vždy jsou veřejnoprávní subjekty schopny nebo ochotny zajistit efektivní řízení společností, a proto chtějí využít zkušenosti a znalosti soukromoprávních subjektů. Soukromoprávní subjekty na druhé straně vyžadují určitou míru zajištění svých investic do společností. Zajištění se může realizovat právě posílením pozice soukromého akcionáře. Pokud veřejnoprávní subjekt upraví své původní výsadní postavení tak, že své postavení zrovnoprávní s postavením soukromého akcionáře či se dokonce ocitne dobrovolně v roli pasivního akcionáře, kdy hlavní míra rozhodovací činnosti bude přesunuta na soukromého akcionáře, bude mít tento postup za následek ztrátu efektivní kontroly nad společností. Dojde-li tímto způsobem ke ztrátě efektivní kontroly, nemůže být soukromá společnost zařazena pod pojem veřejné instituce ve smyslu InfZ.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná měla ve věci plný úspěch, a proto jí Nejvyšší správní soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila vůči stěžovateli.

[35] Nejvyšší správní soud přiznal zástupci žalované odměnu za jeden úkon právní služby (tj. vyjádření ke kasační stížnosti) v částce 3100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“) a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Zástupce žalované je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 3400 Kč, tj. o 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 4114 Kč.

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

V Brně dne 24. listopadu 2016

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu