

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobkyně: **Vodovody a kanalizace Přerov, a.s.**, IČO 47674521
sídlem Šírava 482/21, 750 02 Přerov
zastoupena advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze 7. 3. 2023, čj. UOOU-00308/23-2

takto:

- I. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládají následující předběžné otázky:
1. Je čl. 2 bod 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 z 20. 6. 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru třeba vykládat tak, že veřejným podnikem je též podnik, ve kterém více subjektů veřejného sektoru může dohromady vykonávat dominantní vliv na základě vlastnických práv, finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž se řídí?
 2. Je-li odpověď na první otázku kladná, předpokládá se dominantní vliv dle uvedeného článku směrnice 2019/1024 i v případě, že více subjektů veřejného sektoru dohromady drží většinu upsaného základního kapitálu podniku, disponují většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na podniku, nebo mohou jmenovat více než polovinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu podniku, nebo je třeba zkoumat, zda tyto subjekty veřejného sektoru skutečně jednájí ve shodě a mají společné zájmy?
- II. Řízení se přerušuje do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžných otázkách předložených výrokem I. tohoto usnesení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Žalobkyně je akciovou společností, která je z téměř 100 % vlastněna městy a obcemi. Žádný z akcionářů však sám nevlastní většinový podíl.
2. Pan Ing. Čada požádal žalobkyni o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“). Žadatel požadoval zápisy z jednání žalobkyniných orgánů. Žalobkyně žadateli sdělila, že mu informace neposkytne, neboť není povinným subjektem dle informačního zákona. Žadatel podal stížnost k žalovanému. Ten jí vyhověl a napadeným rozhodnutím přikázal žalobkyni, aby řádně vyřídila žadatelovu žádost dle informačního zákona. Žalobkyně se na soud obrátila, protože je přesvědčená, že není povinným subjektem dle tohoto zákona.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

3. Pro posouzení věci je podstatné, zda je žalobkyně *veřejným podnikem* ve smyslu § 2a odst. 1 informačního zákona. Tuto novou kategorii povinných subjektů zavedl do informačního zákona zákon č. 241/2022 Sb.,¹ který transponoval směrnici 2019/1024.²
4. Spor je veden zejména o to, zda dominantní vliv na základě vlastnických práv k žalobkyni musí vykonávat jeden subjekt, nebo zda je možné, aby dominantní vliv vykonávalo dohromady více veřejnoprávních subjektů (zde územních samosprávných celků). Žalovaný je přesvědčen, že § 2a odst. 1 informačního zákona je třeba vykládat v souladu se směrnicí 2019/2014 tak, že stačí, pokud více veřejnoprávních subjektů společně drží většinový podíl v žalobkyni, čímž vykonávají dominantní vliv. Žalobkyně je naopak přesvědčena, že takový výklad ze směrnice 2019/2014 neplyne, a dominantní vliv by existoval pouze v případě, že by některý z územně samosprávných celků sám držel většinový podíl, případně, že by bylo zcela zřejmé, že více subjektů jedná ve shodě.
5. Posouzení této otázky je pro rozhodnutí sporu zásadní. Pokud by měl pravdu žalovaný, byla by žalobkyně povinným subjektem a musela by poskytovat informace dle informačního zákona. Pokud má pravdu žalobkyně, tak povinným subjektem není, informační povinnost jí nesvědčí, a žalovaný jí proto ani nemůže ukládat žádné povinnosti.

2. Relevantní právo EU a vnitrostátní právo

2.1. Právo EU

6. Právo na informace je základním právem společným celé EU (čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv EU). Toto právo zdůrazňuje i směrnice 2019/1024 (recitál 5 preambule směrnice).
7. Směrnice 2019/1024 zahrnuje mezi subjekty s informační povinností též *veřejné podniky*, což odůvodňuje takto:

„Členské státy často poskytování služeb obecného zájmu svěřují subjektům mimo veřejný sektor a udržují nad nimi vysoký stupeň kontroly. Směrnice 2003/98/ES se zároveň vztahuje pouze na dokumenty v držení subjektů veřejného sektoru, přičemž z oblasti její působnosti jsou vyloučeny veřejné podniky. Má to za následek nedostatečnou dostupnost pro opakované použití v případě dokumentů vytvořených při výkonu služeb obecného zájmu v celé řadě oblastí, zejména v odvětvích veřejných služeb. Dochází též k velkému omezení potenciálu pro vznik přeshraničních služeb na základě dokumentů, které mají v držení veřejné podniky, jež poskytují služby obecného zájmu“ (recitál 24 preambule).

8. Směrnice 2019/1024 v čl. 2 bod 1 stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí ‚subjektem veřejného sektoru‘ stát, regionální nebo místní orgán, veřejnoprávní subjekt nebo sdružení tvořené jedním nebo více takovými orgány nebo jedním nebo více takovými veřejnoprávními subjekty“.

9. V čl. 2 bod 3 směrnice 2019/1024 stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí ‚veřejným podnikem‘ podnik činný v oblastech stanovených v čl. 1 odst. 1 písm. b), ve kterém subjekty veřejného sektoru mohou vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv na základě vlastnických práv k podniku, finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž se řídí. Dominantní

¹ Zákon č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 z 20. 6. 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru; Úř. věst. L 172, 26. 6. 2019, s. 56.

vliv na část subjektů veřejného sektoru se předpokládá, pokud v kterémkoli z níže uvedených případů tyto subjekty přímo či nepřímo:

- a) drží většinu upsaného základního kapitálu podniku;*
- b) disponují většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na podniku, nebo*
- c) mohou jmenovat více než polovinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu podniku“.*

10. Relevantní definice směrnice o otevřených datech jsou provázány se směrnicí 2014/25/EU.³ Směrnice 2019/1024 v recitálu 29 výslovně uvádí, že „*Definice ‚veřejnoprávního subjektu‘ stanovená v uvedené směrnici a definice ‚veřejného podniku‘ stanovená ve směrnici 2014/25/EU by se měly vztahovat na tuto směrnici“.*

11. Směrnice 2014/25/EU stanoví v čl. 4 bod 2, že:

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

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

- a) drží většinu upsaného základního kapitálu podniku;*
- b) disponují většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na podniku;*
- c) mohou jmenovat více než polovinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu podniku“.*

2.2. Vnitrostátní právo

12. Dle § 2 odst. 1 informačního zákona platí, že:

„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“.

13. Dle § 2a odst. 1 informačního zákona platí, že:

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

a) která

- 1. vykonává relevantní činnost podle zákona o zadávání veřejných zakázek,*
- 2. jedná jako poskytovatel veřejných služeb podle čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70,*
- 3. jedná jako letecký dopravce, který plní závazky veřejné služby podle čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství, nebo*
- 4. jedná jako majitel lodi, který plní závazky veřejných služeb podle čl. 4 nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž), a*

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

14. Dle § 2a odst. 2 informačního zákona platí, že:

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU z 26. 2. 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES; Úř. věst. L 94, 28. 3. 2014, s. 243.

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

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

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

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

3. Rozbor předběžných otázek

15. Městský soud při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že je namístě obrátit se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami. Ze směrnice 2019/1024 totiž není zřejmé, zda dominantní vliv ve smyslu čl. 2 bod 3 musí vykonávat pouze jeden subjekt veřejného sektoru, nebo zda je dominantní vliv dán i tehdy, pokud ho vykonává dohromady více takových subjektů.
16. Ve věci již proběhlo ústní jednání, na kterém soud prováděl dokazování k charakteru žalobkyně. Z dokazování je zřejmé, že žalobkyně není povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona. Není totiž státním orgánem, územním samosprávným celkem či jeho orgánem, ani veřejnou institucí. Veřejnou institucí může být dle konstantní vnitrostátní judikatury pouze obchodní společnost vlastněná ze 100 % státem či územně samosprávným celkem (nálezy Ústavního soudu z 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, a rozsudek Nejvyššího správního soudu z 8. 4. 2020, čj. 10 As 227/2018-41, bod 18). Tak tomu v žalobkynině případě není. Žalobkyně je sice vlastněna téměř ze 100 % obcemi a městy, nicméně necelé 1 % akcií vlastní fyzické osoby. Zároveň je třeba uvést, že žádná obec ani žádné město nevlastní v žalobkyni většinový podíl. Největší podíl drží statutární město Přerov, a to o velikosti cca 30 %.
17. Zásadní otázkou v posuzované věci je, zda žalobkyně je *veřejným podnikem* dle § 2a odst. 1 informačního zákona. Ten stanovuje několik podmínek, nicméně u žalobkyně je sporné pouze to, zda je u ní dána možnost výkonu dominantního vlivu dle § 2a odst. 1 písm. b) informačního zákona. Tedy, zda v ní *„může povinný subjekt podle § 2 odst. 1 vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv na základě majetkové účasti v této právnické osobě nebo pravidel, jimiž se řídí“*. Dominantní vliv se podle § 2a odst. 2 informačního zákona předpokládá, pokud povinný subjekt *přímo nebo nepřímo a) drží většinový podíl na upsaném základním kapitálu veřejného podniku, b) disponuje s většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na veřejném podniku, nebo c) může jmenovat více než polovinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu veřejného podniku*.
18. Definice veřejného podniku i domněnky dominantního vlivu v informačním zákoně vychází z čl. 2 bodu 3 směrnice 2019/1024. Při výkladu tohoto ustanovení vyvstaly předkládajícímu soudu dvě otázky. První se týká toho, zda lze dominantní vliv vykonávat při pluralitě subjektů veřejného sektoru, druhá se týká toho, zda se při pluralitě subjektů dominantní vliv předpokládá.

3.1 K první předběžné otázce

19. Žalovaný vychází z toho, že v žalobkyni mají většinový vlastnický podíl samosprávné územní celky (tedy povinné osoby dle § 2 odst. 1 informačního zákona), které proto *dohromady* mohou vykonávat dominantní vliv. Žalobkyně s takovým závěrem nesouhlasí.
20. Samotný text § 2a odst. 1 písm. b) informačního zákona závěr žalovaného nepodporuje. Citované ustanovení totiž hovoří o tom, že dominantní vliv musí mít možnost vykonávat *povinný subjekt*, nikoliv *povinné subjekty*. Z pouhého znění vnitrostátní úpravy proto

plyne, že dominantní vliv musí vykonávat pouze jeden povinný subjekt a není možné, aby ho vykonávalo více subjektů společně.

21. Jak již však soud uvedl výše, § 2a informačního zákona je transpozicí směrnice 2019/1024. Soud se proto zabýval otázkou, jaký vliv má směrnice na výklad citovaného ustanovení. Pokud by totiž ze směrnice plynulo, že dominantní vliv je dán i v případě, že více *povinných subjektů* (slovy směrnice *subjektů veřejného sektoru*) drží dohromady většinový podíl, disponuje většinou hlasovacích práv, či může jmenovat více než polovinu členů orgánu, měl by soud povinnost vyložit § 2a informačního zákona v souladu s požadavky evropského práva.
22. Směrnice 2019/1024 v čl. 2 bod 3 stanoví, že veřejným podnikem je podnik, v němž „*subjekty veřejného sektoru mohou vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv*“.
23. Směrnice 2019/1024 tedy narozdíl od vnitrostátní úpravy v informačním zákoně hovoří o tom, že dominantní vliv mohou vykonávat *subjekty veřejného sektoru*. Plurál používají i další jazykové verze směrnice (anglická verze hovoří o *public sector bodies*, francouzská o *les organismes du secteur public*, německá o *das öffentliche Stellen* a španělská o *los organismos del sector público*). Subjekty veřejného sektoru jsou dle čl. 2 bod 1 citované směrnice též územní samosprávné celky, o které jde v nyní posuzovaném případě.
24. Z čl. 2 bod 3 směrnice 2019/1024 však není dle soudu zřejmé, zda subjekty veřejného sektoru mohou vykonávat dominantní vliv dohromady. Relevantní část čl. 2 bod 3 směrnice 2019/1024 lze totiž vyložit dvěma způsoby. Buď stanoví, že veřejným podnikem je podnik, v němž *některý ze subjektů veřejného sektoru* může vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv. Nebo stanoví, že veřejným podnikem je podnik, v němž *jeden či více subjektů veřejného sektoru dohromady* může vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv.
25. Která z možných výkladových variant je správná, nelze dle soudu jednoznačně dovodit ani z účelu úpravy.
26. Na jedné straně lze (tak jak to činí žalovaný) zdůrazňovat základní právo na přístup k informacím a z toho plynoucí informační otevřenost a co nejširší přístup k informacím. Nahlíženo touto optikou by čl. 2 bod 3 směrnice 2019/1024 bylo možné vyložit extenzivněji tak, že veřejným podnikem je též podnik, v němž více subjektů veřejného sektoru dohromady může vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv na základě vlastnických práv k podniku, finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž se řídí. Takovým veřejným podnikem by mohla být i žalobkyně, které by tak svědčila informační povinnost.
27. Na druhou stranu lze (tak jak to činí žalobkyně) zdůrazňovat provázanost směrnice 2019/1024 se směrnicí 2014/25/EU. Směrnice 2019/1024 výslovně uvádí, že definice subjektu veřejného sektoru ve směrnici 2014/25/EU by se měla vztahovat i na směrnici 2019/1024 (recitál 29 směrnice 2019/1024). Má-li se definice veřejného podniku řídit primárně směrnicí 2014/25/EU nelze jako primární účel zdůrazňovat informační otevřenost, neboť ta není účelem směrnice 2014/25/EU. Tím je upravit speciální pravidla zadávání veřejných zakázek pro určitá odvětví, v nichž je trh uzavřený a veřejná moc v nich častěji dokáže ovlivnit jednání dotčených subjektů.
28. Soud je přesvědčen, že s ohledem na výše uvedené pochyby a nastíněné možnosti výkladu nejde o otázku zcela jasnou (*acte claire*). Zároveň jde o otázku, na kterou Soudní dvůr ve

své judikatuře doposud neodpověděl, tudíž nejde o otázku judikatorně vyřešenou (*acte éclairé*). Proto soud předložil Soudnímu dvoru první předběžnou otázku (výrok I. 1.).

3.2 K druhé předběžné otázce

29. Druhá předběžná otázka je relevantní v případě, že odpověď na první otázku bude kladná. Je-li totiž možné, aby dominantní vliv na veřejný podnik vykonávalo přímo nebo nepřímo více subjektů veřejného sektoru dohromady, je nutné zodpovědět, jakým způsobem tak mohou činit.
30. Směrnice 2019/1024 v čl. 2 bod 3 stanoví právní domněnkou, v jakých případech lze dominantní vliv předpokládat. Tyto případy český zákonodárce doslovně převzal do vyvratitelné právní domněnky existence dominantního vlivu, kterou zavedl v § 2a odst. 2 informačního zákona.
31. Žalobkyně v žalobě mj. namítá, že v jejím případě nelze o dominantním vlivu hovořit, neboť je vlastněna různými městy a obcemi, jejichž zájmy nemusí být jednotné. Žalovaný oproti tomu tvrdí, že podmínka dominantního vlivu je splněna, neboť obce a města dohromady vlastní většinový podíl v žalobkyni.
32. Je zřejmé, že pokud by jeden veřejnoprávní subjekt vlastnil v žalobkyni téměř 100% podíl, byla by domněnka dominantního vlivu splněna. U měst a obcí je však situace méně jasná. Územně samosprávné celky mají v ČR právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR). Mají vlastní majetek, hospodaří dle vlastního rozpočtu a stát do jejich činnosti může zasahovat jen v případech, vyžaduje-li to ochrana zákona (čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy ČR). Obce i kraje mají povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů (§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a § 1 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích). Zájmy jednotlivých obcí a krajů se mohou lišit, což se může odrazit i ve výkonu práv, které jsou spojeny s jejich podíly v žalobkyni.
33. Soud opakuje, že v žalobkynině případě nevlastní žádná obec či město většinový podíl. Žádný z těchto subjektů sám o sobě nesplňuje žádnou z podmínek pro aplikaci domněnky o existenci dominantního vlivu, a nemůže proto ani sám vykonávat dominantní vliv.
34. Protože není jasné, zda je veřejným podnikem i subjekt, v němž drží více subjektů veřejného sektoru dohromady většinový podíl, není ani jasné, zda v takovém případě platí domněnka dominantního vlivu. Z čl. 2 bod 3 směrnice 2019/1024 totiž není zřejmé, zda je dominantní vliv dán (respektive právní domněnka naplněna) již proto, že ve veřejném podniku má většinu veřejná moc v širším slova smyslu (tedy i skrze více subjektů veřejného sektoru s potenciálně rozdílnými zájmy) či ne. Ani tato otázka není dle předkládajícího soudu otázkou zcela jasnou či vyřešenou judikaturou Soudního dvora. Proto soud předložil Soudnímu dvoru druhou předběžnou otázku (výrok I. 2.).

4. Závěr

35. Protože soud dospěl k závěru, že ve věci má aplikovat evropské právo, jehož výklad je nejasný, položil Soudnímu dvoru předběžné otázky uvedené ve výroku I. tohoto usnesení.
36. V návaznosti na položení předběžné otázky soud přerušil řízení podle § 48 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.). Po rozhodnutí o předložených otázkách bude v řízení pokračovat (§ 48 odst. 6 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí není kasační stížnost přípustná [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.].

Praha 23. července 2024

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu