



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové, soudce JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a soudkyně Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobkyně: **Pražská plynárenská Distribuce, a.s.**, IČO: 210 31 088
sídlem U plynárny 500/44, 140 00 Praha 4
zastoupena advokátkou JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D.
sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**
sídlem Pplk. Sochora 727/27, 170 00 Praha 7

za účasti: **Ing. T. P., MBA**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2024, č. j. UOOU-04987/23-2

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Základ sporu.

1. Osoba zúčastněná na řízení dne 6. 11. 2023 požádala dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, Pražskou plynárenskou Distribuci a.s., člen koncernu Pražská plynárenská, a.s., IČO: 274 03 505, se sídlem U Plynárny 500, Praha 4 (dále jen „**původní PPD**“) o poskytnutí informací – seznamu dokumentů předaných na základě konkrétních předávacích protokolů. Původní PPD žádost o informace vyřídila přípisem ze dne 14. 11. 2023, č. j. OP/369/2023/ZDF, v němž osobě zúčastněné na řízení sdělila, že na základě uvedených předávacích protokolů žádné dokumenty předány nebyly. Proti tomuto postupu se bránila osoba zúčastněná na řízení podáním stížnosti, o které rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím. Žalovaný v něm dle § 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím přikázal žalobkyni (nikoliv původní PPD), aby ve lhůtě 15 dní ode dne doručení tohoto rozhodnutí řádně vyřídila žádost osoby zúčastněné na řízení.

2. Průběh soudního řízení.

2. Žalobkyně v žalobě namítla, že dne 1. 7. 2024 byla původní PPD vymazána z obchodního rejstříku v důsledku svého zániku při fúzi sloučením se žalobkyní. Žalobkyně primárně brojí proti tomu, že žalovaný jí přikázal vyřídít žádost o informace, která však nebyla určena jí (byla určena a adresována původní PPD). Žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, protože v něm absentuje zdůvodnění, proč ji žalovaný považuje za povinný subjekt. S odkazem na záhlaví napadeného rozhodnutí uvedla, že žalovaný pravděpodobně chtěl dát najevo, že žalobkyni považuje za osobu, která vstoupila do práv a povinností zaniklé původní PPD jako povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím. To však z napadeného rozhodnutí nevyplývá. Žalobkyně namítá, že v něm absentuje úvaha, proč bylo rozhodnutí adresováno žalobkyni, která není subjektem, na nějž se osoba zúčastněná na řízení s žádostí obrátila.
3. Žalobkyně namítá, že skutečnost, že je právním nástupcem původní PPD vzešlým z fúze neznamena, že vstoupila také do práv a povinností povinného subjektu. Přejít těchto práv je vyloučen. Povinným subjektem je původní PPD. Žalovaný přikázal vyřídít žádost žalobkyni, nikoliv povinnému subjektu, což nemá oporu v zákoně o svobodném přístupu k informacím ani v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle žalobkyně na ni povinnost vyřídít žádost nepřešla. Veřejnoprávní povinnosti se vztahují pouze k osobě, již byly uloženy. Zákon o svobodném přístupu k informacím neupravuje právní nástupnictví. Povinnost poskytovat informace mají pouze povinné subjekty upravené v § 2 až 2b zákon o svobodném přístupu k informacím. Určení povinného subjektu je věcí žadatele a zákon o svobodném přístupu k informacím neumožňuje, aby žádost určenou a doručenou jednomu subjektu vyřizoval jiný povinný subjekt, ani neupravuje převod či přechod práv a povinností mezi povinnými subjekty. K přechodu nemůže dojít ani v důsledku fúze sloučením. Aby mohla nástupnická společnost vyřídít žádost o informace určenou zaniklé společnosti, musela by být sama povinným subjektem. Zákon o svobodném přístupu k informacím nestanoví, že právním nástupcem zanikajícího subjektu může být jen jiný povinný subjekt. Ne každý právní nástupce zaniklého povinného subjektu naplní definiční znaky povinného subjektu. I kdyby tomu tak bylo, nic by to neměnilo na tom, že z pohledu zákona o svobodném přístupu k informacím jde o odlišný subjekt, který se automaticky neocitá ve stejném postavení. Povinným subjektem se společnost může stát pouze originárně ze zákona, nikoliv v důsledku fúze. Přechod práv a povinností zanikajícího povinného subjektu

není součástí univerzální sukcese. Zákon o svobodném přístupu k informacím ani správní řád neznají právní nástupnictví prvostupňového orgánu v průběhu řízení o stížnosti; přechod práv a povinností povinného subjektu je tak vyloučen i z procesních důvodů. Napadené rozhodnutí je nezákonné, ne-li nicotné.

4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žádost byla podána povinnému subjektu (původní PPD) a požadované informace spadaly do jeho působnosti. Původní PPD měla informační povinnost. Při absenci výslovné právní úpravy žalovaný upřednostnil výklad, dle kterého ve vyřízení žádosti je povinna pokračovat žalobkyně, neboť neexistuje jiný subjekt, který by tak mohl učinit. Žalobkyně nesporně je s ohledem na svou majetkovou strukturu a svůj účel povinným subjektem. Podle obchodního rejstříku došlo dnem zápisu fúze k zániku původní PPD a nástupnickou společností se stala žalobkyně, která vstoupila do jejího právního postavení. Působnost původního povinného subjektu přešla na žalobkyni v důsledku přeměny (fúze). Žalobkyně je právním nástupcem původní PPD, pokračuje ve stejné činnosti a přešlo na ní veškeré jmění původní PPD, jejímž je univerzálním sukcesorem. Zůstává členem koncernu Pražská plynárenská a.s., sídlí na stejné adrese a vystupuje pod takřka stejnou obchodní firmou jako původní PPD. Zcela evidentně pokračuje ve stejné činnosti jako původní PPD, která ji vymezuje jako povinný subjekt ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Má také totožné personální složení orgánů jako původní PPD (ke dni jejího výmazu z obchodního rejstříku). Vyřizováním žádostí o informace se u žalobkyně zabývají stejní zaměstnanci jako u původní PPD, kteří mají vzhledem k přechodu veškerého jmění přístup i ke všem spisům a informacím, jimiž disponovala původní PPD. Argumentace žalobkyně, že by si vyřízením žádosti přisvojila práva a povinnosti jiného povinného subjektu, je nepřijatelná. Jiný povinný subjekt příslušný k vyřízení žádosti neexistuje; žádost byla ostatně adresována v zásadě stejné společnosti. Žalovaný nepochybuje o tom, že žalobkyně je oprávněna proces vyřízení žádosti dokončit. Přechod oprávnění k vyřízení žádosti nepovažoval za spornou otázku, proto ji v napadeném rozhodnutí nerozváděl.
5. Žalovaný vyšel ze zásady, že žádosti o informace představují výkon základního práva, kterému je nutno poskytnout co nejširší prostor. Nemohl rozhodnout jinak ani nechat stížnost nevyřízenou (tím by žadatele zkrátil na právu na informace). Rozhodl v souladu s veřejným zájmem a účelem práva na informace. Žalovaný žalobkyni nenařídil informace poskytnout, ani ji nestanovil způsob vyřízení žádosti. Platila-li by argumentace žalobkyně, zůstalo by řízení o žádosti neukončené, což by znamenalo znehodnocení dosavadní aktivity osoby zúčastněné na řízení a porušení práva na informace. Žalobkyně ostatně ani netvrdí, že není povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, že informace o činnosti původní PPD nespádají do její působnosti, že nedisponuje správním spisem či že by neměla povědomí o dosud neskončených řízeních o žádostech o informace adresovaných původní PPD. Informační sebeurčení žalobkyně nebylo narušeno.
6. Žalobkyně v replice uvedla, že ve věci neexistují dva různé výklady, žalovaný tak nemohl „upřednostnit výklad“ ve prospěch práva na informace. Pro posouzení věci je irrelevantní, zda má žalobkyně postavení povinného subjektu, když stále není povinna vyřídit žádost o informace adresovanou jinému subjektu. Žalobkyně zdůraznila, že je odlišným právním subjektem od původní PPD, přestože žalovaný tvrdí, že se jí podobá. Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že by se znehodnotila dosavadní aktivita osoby zúčastněné na řízení, když si může o stejné informace požádat znovu.

7. Osoba zúčastněná na řízení přípisem ze dne 23. 1. 2025 upozornila na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2025, č. j. 9 A 32/2024-124, ve které se soud zabýval shodnou právní otázkou.
8. Při soudním jednání 1. 4. 2025 oba účastníci stručně shrnuli obsah svých podání a setrvali na svých návrzích. Žalobkyně nad rámec toho uvedla, že si je vědoma několika rozhodnutí soudu v obdobných věcech, vydaných v nedávné době, podle nichž soukromoprávní úkon nemůže způsobit zánik veřejnoprávní povinnosti vyřídit žádost o informace a podle nichž přešel svazek veřejnoprávních kompetencí z původní PPD na žalobkyni. Žalobkyně poukázala na to, že tato obecná úvaha neobstojí, protože se nevypořádává se situacemi, kdy by např. povinný subjekt zanikl bez nástupce nebo kdy by takových nástupců bylo několik. Žalovaný v reakci na to argumentoval, že jde o hypotetické případy, které nenastaly; posuzovaná věc se vyznačuje specifickými skutkovými okolnostmi, které nelze jednoduše zobecnit. Osoba zúčastněná na řízení se jednání nezúčastnila, ačkoli o jeho nařízení byla předem vyrozuměna.
9. Žalobkyně navrhla jako důkaz výpis z obchodního rejstříku týkající se ji samé a původní PPD. Z vyjádření stran však plyne, že obsah těchto výpisů mezi nimi není sporný, proto soud skutečnosti plynoucí z výpisů z obchodního rejstříku považuje za nesporná tvrzení. Žalovaný navrhl k důkazu rovněž příписы žalobkyně adresované žalovanému v jiných řízeních. Chtěl jimi prokázat, že žalobkyně až do poloviny srpna roku 2024 vystupovala vůči žalovanému jako nástupkyně původní PPD ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Tyto důkazní prostředky soud neprovedl, jelikož je dle jeho názoru pro posouzení podstaty sporu nerozhodné, že žalobkyně po určitou dobu vystupovala v postavení povinného subjektu, proti čemuž se následně brání. To, zda je žalobkyně nástupkyní původní PPD ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, nemůže záviset právě jen na tom, zda takovým způsobem vystupovala. Další důkazní návrh žalovaného spočíval v provedení listin, kterými chtěl prokázat, že žádosti o informace vyřizují u žalobkyně stejné osoby jako u původní PPD. Obdobně i tato skutečnost je pro nyní rozporovanou právní otázku nepodstatná. Soud neprovedl k důkazu ani svůj rozsudek ze dne 6. 6. 2024, č. j. 6 A 7/2024-84, neboť je mu znám z úřední činnosti. Ostatní žalovaným označené listiny se nacházejí v předloženém správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

3. Posouzení žaloby.

3.1. Podmínky řízení.

10. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného, a shledal, že žaloba není důvodná.
11. V rámci posouzení podmínek řízení se soud zabýval také tím, zda žalobkyně zvolila správný žalobní typ. K možnosti povinných subjektů, které nejsou typickými správními orgány (tedy právnické či fyzické osoby), bránit se proti pravomoci žalovaného v pozici nadřízeného správního orgánu se komplexně vyjadřoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 11. 2021, č. j. 7 As 239/2021-24, č. 4277/2022 Sb. NSS. Vyslovil, že obecně správní orgán není oprávněn brojít proti postupu, který vůči němu uplatňuje nadřízený správní

orgán (bod 11 rozsudku). To nicméně neplatí, jestliže je povinný subjekt fyzická nebo právnická osoba, jelikož tehdy rozhoduje o vlastních veřejných subjektivních právech (body 13 až 16). V takovém případě tato osoba „může uplatňovat procesní obranu vůči rozhodnutí, kterým jí byla uložena povinnost požadovanou informaci poskytnout, případně jinému konečnému rozhodnutí, které bude zasahovat do jejích práv a povinností[...]“. Jelikož se však jedná též o povinný subjekt, jsou možnosti jeho obrany omezené. Nemůže se tedy domáhat ochrany proti procesním úkonům nadřízeného orgánu v rozsahu, v němž je povinným subjektem. V tomto rozsahu je totiž na danou osobu pro účely informačního zákona nahlíženo jako na správní orgán [...]. Ačkoliv tedy daná osoba disponuje veřejnými subjektivními právy, při posuzování možnosti její obrany je nutné brát v potaz, že je povinným subjektem dle § 2 zákona o informacích. Její možnosti ochrany se tak aktivují až s vydáním konečného rozhodnutí ve věci.“ (bod 20 rozsudku). Popírá-li osoba svoje postavení povinného subjektu, může se proti uplatnění pravomoci žalovaného bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (bod 21 rozsudku). Vyhodnotí-li soud žalobkyni jako povinný subjekt, zásahovou žalobu proti procesnímu úkonu předcházejícímu meritornímu vyřešení věci odmítne (bod 24). V dané věci Nejvyšší správní soud označil úkon, kterým žalovaný nařídil tamější žalobkyni postupovat podle § 16a odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, za procesní úkon, jelikož opatření proti nečinnosti není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. (bod 23 rozsudku).

12. Městský soud zdůrazňuje, že sedmý senát Nejvyššího správního soudu za procesní rozhodnutí, proti kterému se fyzická či právnická osoba v postavení povinného subjektu nemůže bránit, označil opatření proti nečinnosti, tedy v posuzované věci příkaz povinnému subjektu, aby vyřídil žádost. Za konečné rozhodnutí, proti kterému by se bránit již mohl, označil rozhodnutí, kterým by byla osobě uložena povinnost požadovanou informaci poskytnout, případně jiné konečné rozhodnutí, které by zasáhlo do jejích práv a povinností.
13. Na tento rozsudek navázal Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 30. 11. 2021, č. j. 10 As 450/2021-32, a ze dne 9. 11. 2022, č. j. 6 As 365/2021-24. V těchto rozsudcích žalovaný právnické osobě v pozici povinného subjektu přikázal dle § 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, aby žádost o informace vyřídila. Nejvyšší správní soud v obou těchto rozsudcích (bod 13 a bod 15) uvedl, že žalobkyně je oprávněna podat žalobu proti rozhodnutí, kterým žalovaný rozhodl o stížnosti dle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím či o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu a kterým byla žalobkyně zkrácena na svých právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud v obou rozsudcích zrušil rozhodnutí městského soudu, který žalobu žalobkyně odmítl.
14. V těchto rozsudcích tak Nejvyšší správní soud vyhodnotil příkaz žalovaného právnické osobě v pozici povinného subjektu k vyřízení žádosti o informace jako rozhodnutí, kterým byla zkrácena na svých právech, a připustil tak meritorní přezkum tohoto rozhodnutí na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.
15. Žalobu proti rozhodnutí, kterým žalovaný nepřikázal osobě v postavení povinného subjektu poskytnout informaci (tedy nikoliv proti konečnému rozhodnutí, které zasahuje do práv dané osoby), vyhodnotil jako přípustnou Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 13. 10. 2023, č. j. 3 As 386/2021-36 (body 1 a 7). Obdobně i v rozsudcích ze dne 28. 3. 2024, č. j. 10 As 298/2023-52 (bod 3), a ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 216/2022-60 (bod 4), věcně přezkoumal žalobu proti rozhodnutí, kterým žalovaný nepřikázal poskytnout informace.

16. V rozsudku ze dne 17. 4. 2024, č. j. 10 As 306/2023-43, Nejvyšší správní soud přezkoumával příkaz žalovaného, aby osoba v pozici povinného subjektu vyřídila žádost o informace (bod 1 rozsudku) v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud uvedl, že městský soud měl žalobě vyhovět (bod 23 rozsudku), tedy po věcném přezkumu vydat rozsudek ve smyslu § 87 odst. 2 s. ř. s.
17. Dle městského soudu tak v judikatuře existuje rozpor v tom, jakým způsobem se může fyzická či právnická osoba, která rozporuje svoje postavení povinného subjektu, bránit proti pravomoci žalovaného, který jí přikázal vyříditi žádost o poskytnutí informací. Dle první větve tak má činit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, která má být odmítnuta, pakliže tato osoba je povinným subjektem. Dle druhé větve se proti příkazu žalovaného k vyřízení žádosti o informace může osoba bránit žalobou proti rozhodnutí, která je přípustná, tedy sezná-li soud, že osoba je povinným subjektem, má být žaloba zamítnuta.
18. Městský soud doplňuje, že jediný rozdíl mezi oběma judikaturními větvemi spočívá v tom, že v rozsudcích, jež akceptovaly žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, přikázal žalovaný opatřením proti nečinnosti vyříditi žádost dle § 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím (*Povinný subjekt předloží stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu do 7 dnů ode dne, kdy mu stížnost došla, pokud v této lhůtě stížnosti sám zcela nevyhoví tím, že poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, sníží úhradu nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.*), zatímco v rozsudcích, které za správnou považovaly žalobu proti rozhodnutí, směřovala žaloba proti rozhodnutím, jimiž žalovaný buď ve smyslu § 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím [*Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti podle odstavce 1 písm. a), b) nebo c) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízenému orgánu, žádost vyřídil, případně předložil žadateli konečnou licenční nabídku, a neshledá-li důvody pro odmítnutí žádosti v případě, kdy dostupné informace o právním a skutkovém stavu nevyvolávají důvodné pochybnosti, postupuje obdobně podle § 16 odst. 5]* přikázal vyříditi žádost o informace, nebo zrušil rozhodnutí o odmítnutí žádosti a věc vrátil k novému projednání. Dle městského soudu je podstatné, že v žádném z těchto rozsudků nešlo o přímý příkaz žalovaného poskytnout informace, ale vždy šlo pouze o procesní příkaz vyříditi žádost o informace.
19. V nyní posuzované věci žalobkyně brojí proti rozhodnutí žalovaného, který jí dle § 16a odst. 6 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím přikázal, aby vyřídila žádost osoby zúčastněné na řízení. Dle výše uvedené judikatury tak žalobkyně mohla brojit žalobou proti rozhodnutí, jak to nyní činí, nebo i žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.
20. Za této situace se městský soud kloní k názoru, že správný žalobní typ je žaloba proti rozhodnutí, a to z toho důvodu, že žaloba proti rozhodnutí má v soudním řízení správním primát oproti doplňkové žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (§ 85 s. ř. s.), která je přípustná pouze tehdy, nelze-li se ochrany domáhat jiným způsobem. Dle městského soudu tak žalobkyně zvolila žalobní typ žaloby proti rozhodnutí správně.

3.2. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

21. Soud předesílá, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen tehdy, pokud správní orgán opomene podstatnou námitku účastníka řízení vypořádat zcela. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006-63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevyporádá se se všemi odvolacími

námitkami (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71) či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Pokud však vyloží, proč se s danou námitkou neztotožňuje, nelze již hovořit o nepřezkoumatelnosti, byť by se závěr vyslovený správním orgánem jevil zcela mylný a nepřijatelný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tak vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat.

22. Žalobkyně má sice pravdu v tom, že žalovaný se otázkou přechodu práv a povinností z původní PPD na žalobkyni explicitně nezabýval. Nebylo to však ani jeho povinností, neboť žalobkyně v průběhu řízení své postavení povinného subjektu ani povinnost vyřídit žádost nespороvala.
23. Soudu napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným neshledal. Skutečnost, že žalovaný pokládá žalobkyni za právní nástupkyni původní PPD, je z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé. Žalovaný s žalobkyní jednal jako s povinným subjektem a v záhlaví napadeného rozhodnutí ji označil za nástupnický povinný subjekt (nástupkyni Původní PPD). Skutečnost, že žalovaný považoval žalobkyni za povinný subjekt, vyplývá také z bodů 4 a 5 napadeného rozhodnutí – posouzení procesní otázky určení nadřízeného orgánu.
24. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je bez obtíží seznatelné, jaký skutkový stav vzal žalovaný za prokázaný, i to, jak jej právně hodnotil. Je současně zřejmé, že žalobkyni pokládal za právní nástupkyni původní PPD, a tak s ní také jednal. Žalobkyně v průběhu správního řízení nenamítla, že se univerzální sukcese v důsledku fúze netýká povinností vyplývajících ze zákona o svobodném přístupu k informacím, a to ani v předkládací zprávě ke stížnosti osoby zúčastněné na řízení. Nemůže tedy nyní žalovanému účinně vytýkat, že se uvedenou otázkou podrobně a vyčerpávajícím způsobem nezabýval. Námitka nepřezkoumatelnosti tak není důvodná.

3.3. Námitka přechodu práv.

25. Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím 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.*
26. Podle § 2a odst. 1 písm. b) téhož zákona *povinným subjektem je dále veřejný podnik, kterým se pro účely tohoto zákona rozumí právnická osoba, která není povinným subjektem podle § 2 odst. 1 a 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.*
27. Podle § 15 odst. 1 téhož zákona platí, že *pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (dále jen „rozhodnutí o odmítnutí žádosti“), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.*
28. Podle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“) *svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*

29. Soud na úvod konstatuje, že právo na informace patří mezi ústavně zaručená práva, která mohou být omezena pouze na základě zákona a z úzkého okruhu důvodů. Čl. 17 odst. 1 Listiny stanoví, že svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny. V demokratické společnosti umožňuje svobodná výměna názorů a informací nacházet rozumné odpovědi na otázky, které vyvstávají v průběhu jejího vývoje. Právo na informace zaručuje jednotlivci – společně se svobodou projevu – možnost aktivně vyhledávat či být příjemcem nejrůznějších informací ze všech oblastí jeho zájmu a tyto informace šířit. Stát je povinen zdržet se jednání, které by výkon tohoto práva předem znemožňovalo nebo jej dodatečně sankcionovalo [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679)].
30. Z práva na informace ovšem jednotlivci nevyplývá jen svoboda jejich získávání a šíření. Jeho součástí je i povinnost státu informace poskytovat. Jde o základní prostředek kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti, který se zásadně vztahuje na veškerou její činnost [(srov. bod 18 nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, (N 223/59 SbNU 217)]. Svobodný přístup k informacím zde brání zneužití moci. Umožňuje, aby byl postup jejich nositelů konfrontován ze strany široké veřejnosti, a to nejen pokud jde o jeho zákonnost, ale též účelnost. Zároveň prohlubuje vzájemnou komunikaci mezi veřejnou mocí a občany. Otevírá prostor k tomu, aby politická rozhodnutí, jež vycházejí z vůle většiny, nebyla výsledkem toliko svobodného, ale rovněž informovaného rozhodování [(srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 577/13 (N 118/77 SbNU 721)]. Tím vším je u občanů posilována legitimita ústavního a politického systému.
31. Povinnost veřejné moci poskytovat informace je výslovně vyjádřena v čl. 17 odst. 5 Listiny, podle něhož jsou *státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti*.
32. Veřejná instituce je neurčitý právní pojem. Při určování jeho obsahu je nutno vyjít z bohaté judikatury, a to především Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Stežejním rozhodnutím je v této věci nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129), ve věci *Letiště Praha*. V něm soud vytvořil pětistupňový test:
- a) *Způsob vzniku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti veřejnoprávního prvku).*
 - 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 či neexistence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci).*
 - e) *Veřejný nebo soukromý účel (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).*
33. Pro to, aby byla společnost hodnocena jako veřejná instituce, přitom postačí převaha znaků. Veřejná instituce tedy nemusí splňovat všechny typické znaky pro veřejnou instituci a naopak.
34. Judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu následně prošla postupnými korekcemi a upřesňováním těchto závěrů, přičemž pro postavení obchodní společnosti je zásadní zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017 ve věci *ČEZ*. Soud nepovažuje za potřebné zde tento vývoj podrobně rekapitulovat; přehledný a zevrubný popis lze nalézt např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 As 145/2018-61. Pro nyní posuzovanou věc je podstatné, že „*k určení toho, zda lze obchodní společnost podřadit pod*

pojem „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, musí být (kumulativně) splněna jak kritéria uvedená v nálezu ČEZ (v bodech 70 a 71 tohoto nálezu), tak kritéria veřejné instituce, jak byla definována v nálezu Letiště Praha“ (bod 32 naposled citovaného rozsudku).

35. V nynější věci je sporná právní otázka, zda na žalobkyni přešla práva a povinnosti původní PPD dle zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy zda na žalobkyni jako právní nástupkyni původní PPD přešly veřejnoprávní povinnosti vyplývající ze zákona o svobodném přístupu k informacím, jejichž součástí je také povinnost vyřídit žádost osoby zúčastněné na řízení.
36. Před jejím věcným posouzením soud předesílá, že se shodnou otázkou, a to dokonce mezi shodnými účastníky řízení, již zabýval v usnesení ze dne 16. 1. 2023, č. j. 9 A 32/2024-124, ze dne 16. 1. 2025, č. j. 9 A 33/2024-124, a v rozsudcích ze dne 8. 1. 2025, č. j. 8 A 92/2024-58, ze dne 5. 2. 2025, č. j. 8 A 97/2024-67, ze dne 5. 2. 2025, č. j. 8 A 98/2024-55, a ze dne 5. 2. 2025, č. j. 8 A 99/2024-55, ze dne 27. 3. 2025, č. j. 15 A 99/2024-72, a ze dne 28. 3. 2025, č. j. 5 A 95/2024-84. Od závěrů v těchto rozhodnutích uvedených neshledal právě rozhodující senát důvod se odlišit, proto z nich bude v dalším posouzení textu vycházet.
37. Mezi účastníky řízení je nesporné, že původní PPD, k jejímuž zániku došlo z důvodu fúze s žalobkyní, byla povinným subjektem (tento závěr ostatně plyne také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 7 As 349/2016-23). Žalobkyně současně výslovně nespороvala, že je sama povinným subjektem. Soud přesto pro úplnost tuto otázku dále posoudí.
38. Jak již bylo uvedeno výše, mezi stranami nejsou sporné skutečnosti vyplývající z výpisu z obchodního rejstříku k žalobkyni a k původní PPD. Žalobkyně jako nástupnická společnost je ovládána jediným akcionářem, jímž je společnost Pražská plynárenská, a.s., IČO: 601 93 492, sídlem Národní 37, Praha 1. Jediným akcionářem „ovládající“ společnosti je Hlavní město Praha, které tak zprostředkovaně ovládá také žalobkyni. Zřizovatelem žalobkyně je proto zprostředkovaně územní samosprávný celek. To má také vliv na kreaci orgánů žalobkyně, kterou takto zprostředkovaně ovládá a z téhož důvodu nad její činností vykonává dohled Hlavní město Praha (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 7 As 349/2016-23, bod 32). Povinnými subjekty jsou přitom také veřejné instituce ovládané územními samosprávnými celky. Předmětem podnikání žalobkyně je distribuce plynu. Dle § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání na a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, se distribuce plynu uskutečňuje ve veřejném zájmu. U žalobkyně převažují znaky veřejné instituce, proto je povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.
39. Je tedy nepochybné, že jak původní PPD, tak žalobkyně jsou (nebo byly) povinnými subjekty.
40. Původní PPD zanikla bez likvidace fúzí sloučením se žalobkyní. K přeměně původní PPD na žalobkyni tak došlo prostředky soukromého práva. Dle soudu fúze obchodních společností bez dalšího nevede k zániku veřejnoprávního postavení povinného subjektu, pokud nástupnická společnost nadále naplňuje jeho zákonné znaky subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a současně pokud fakticky pokračuje v činnosti svého právního předchůdce. V takovém případě se nástupnická společnost stává nositelkou svazku kompetencí, které před fúzí náležely její právní předchůdkyni. Nelze pominout, že povinný subjekt poskytováním informací dle zákona o svobodném přístupu k

informacím naplňuje veřejná subjektivní práva žadatelů o informace, přičemž jenom zákon stanoví, jaká entita naplňuje znaky povinného subjektu. Otázka, zda je nějaká entita povinným subjektem, je tedy otázkou ryze veřejnoprávního charakteru. Přeměna obchodní korporace fúzí sloučením je oproti tomu institutem soukromého práva, jenž bez dalšího nevede k zániku veřejnoprávního postavení povinného subjektu. Opačný výklad by vedl k tomu, že pouhý soukromoprávní akt by vedl k ukončení správního (veřejnoprávního) řízení o poskytnutí informace či k zániku veřejnoprávní povinnosti k poskytnutí informace. Aktem soukromého práva by tak došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žadatele o informaci, a takovýto výklad je třeba odmítnout. K zániku postavení povinného subjektu může dojít pouze z veřejnoprávních důvodů, tedy pokud posuzovaná entita ztratí atributy povinného subjektu. Zákon o svobodném přístupu k informacím přechod práv a povinností neupravuje, neboť tak ani činit nemusí. Povinnými subjekty jsou ve smyslu § 2 odst. 1 tohoto zákona tam vyjmenované subjekty, mezi nimiž jsou uvedeny také „veřejné instituce“. Obsah toho neurčitého právního pojmu soud objasnil shora: může jím být jakýkoliv subjekt práva, který naplňuje judikaturou správních soudů dovozené znaky. Zanikne-li povinný subjekt (veřejná instituce) s právním nástupcem, který rovněž splňuje znaky veřejné instituce, tedy je povinným subjektem, je dle názoru soudu tento nástupnický povinný subjekt povinen vyřídit i žádost, která byla určena a adresována jeho právnímu předchůdci. Pouze tak může být zachována kontinuita správního řízení, která je ve vztahu k veřejnoprávním subjektům (zejména správním orgánům) obvykle řešena přímo v zákonech, které případně upravují jejich zánik (resp. přechod kompetencí). Zákon o svobodném přístupu k informacím však samozřejmě nemůže řešit přechod (převod) práv a povinností u všech povinných subjektů, a to i s ohledem na jejich různorodost (veřejná instituce, veřejný podnik).

41. Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku sp. zn. 7 As 239/2021 dovodil, že „*povinné osoby odlišné od státu (právnícké či fyzické osoby) tak mohou v řízení před správním soudem vystupovat v dvojediné pozici – jednak jako nositel kompetence, tedy jako správní orgán, a jednak v pozici osoby mající veřejné subjektivní právo (a povinnost) poskytovat informace jen způsobem a v rozsahu vyžadovaném informačním zákonem.*“ S ohledem na dvojediné postavení jsou povinné subjekty, které jsou zároveň osobami soukromého práva, povinny strpět zásah do svých veřejných subjektivních práv plynoucí z jejich zvláštního postavení. Tato povinnost má odvozený charakter, neboť se odvíjí právě od skutečnosti, že daná osoba soukromého práva je zároveň povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stane-li se nástupnická společnost nositelem svazku kompetencí povinného subjektu, přechází na ni také veřejnoprávní povinnosti odvozené z tohoto postavení. Jde o výjimku z obecné zásady, podle níž veřejnoprávní povinnosti na právní nástupce nepřecházejí. Je nutno nicméně podotknout, že tato zásada neplatí bezvýhradně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1 As 173/2020-24, bod 13). Vyslovený závěr platí při skutkových okolnostech nastalých v nynější věci. Naproti tomu nemá smysl nyní se zabývat hypotetickými scénáři, které by se od posuzované věci podstatně lišily, např. pokud by původní PPD zanikla bez nástupce nebo pokud by takových nástupců bylo víc. Takové situace by si pochopitelně žádaly důkladnější úvahy a takovou aplikaci vyslovených východisek, jež by odpovídala odlišným okolnostem. To však není předmětem nynější věci.
42. Soud uzavírá, že žalobkyně je povinným subjektem, která fúzí fakticky pokračuje v činnosti své předchůdkyně. Dle výše uvedeného tak na ni přešla práva a povinnosti původní PPD ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný tudíž nepochybil, vyhověl-li stížnosti osoby zúčastněné na řízení a žalobkyni uložil žádost ve stanovené lhůtě vyřídit.

Soud přitom nijak nepředjímá (a neučinil tak ani žalovaný), jakým způsobem by měla žalobkyně žádost vyřídit. Až součástí tohoto vyřízení pak budou úvahy o tom, zda požadované informace spadají do žalobkyniny působnosti (§ 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím), nebo nikoli. Touto otázkou, kterou žalobkyně nadnesla během jednání poukazem na to, že informace se týkají výlučně původní PPD, se soud v tuto chvíli zabývat nemůže.

43. Pro úplnost soud dodává, že rozhodnutí žalovaného není nicotné, jelikož neobsahuje vady, které by nicotnost způsobovaly, a žalobkyně ostatně ani žádné takové vady nenamítala.

4. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení.

44. Soud nepřisvědčil žádnému z žalobních bodů, proto žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
45. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil vykonání žádné povinnosti, proto podle § 60 odst. 5 nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 nejbližší 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 je 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 v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu