



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobkyně: **Pražská plynárenská Distribuce, a. s.**, se sídlem U Plynárny 500, Praha 4, IČO 210 31 088, zast. JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2024, č. j. UOOU-01129/23-20, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Active Life Bohemia, s. r. o., se sídlem Pod Vrchem 69, Plzeň, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2025, č. j. 9 A 32/2024-124,

t a k t o :

Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Spornou otázkou v této věci je, zda v kontextu procesního nástupnictví v řízení před správním soudem přichází v úvahu, aby byla stěžovatelka jakožto nástupnická společnost povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, povinna poskytnout informaci na základě žádosti, která byla podána u její právní předchůdkyně.

[2] Osoba zúčastněná na řízení požadovala po společnosti Pražská plynárenská distribuce, a. s., člen koncernu Pražská plynárenská, a. s. (IČO 274 03 505, dále také „původní PPD“), investiční ceníky za různé roky, a to podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Původní PPD žádost částečně odmítla rozhodnutím ze dne 28. 7. 2023, č. j. OP/59/2023/ZDF-IV. Proti tomuto rozhodnutí se osoba zúčastněná na řízení odvolala a žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím rozhodl tak, že rozhodnutí původní PPD zrušil,

řízení zastavil a přikázal původní PPD, aby osobě zúčastněné na řízení poskytla požadované informace.

[3] Původní PPD podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Žalobkyně podáním ze dne 6. 11. 2024 (č. l. 117 spisu městského soudu) městskému soudu oznámila, že k 1. 7. 2024 došlo k zániku původní PPD v důsledku fúze sloučením, přičemž nástupnickou společností je žalobkyně. Městský soud v záhlaví uvedeným usnesením rozhodl podle § 107 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), tak, že na straně žalobkyně se bude v řízení namísto původní PPD pokračovat s žalobkyní.

[4] Městský soud nesouhlasil s argumentací žalobkyně, že z důvodu absence výslovné úpravy nepřechází veřejnoprávní povinnost poskytnout informace při zániku povinného subjektu na nástupnickou společnost. Uvedl, že povinný subjekt, který je osobou odlišnou od státu, je v dvojediném postavení – je správním orgánem a zároveň nositelem veřejných subjektivních práv. Otázka, zda je určitá entita povinným subjektem, je ryze veřejnoprávního charakteru. Přeměna obchodní korporace je naproti tomu institutem soukromého práva, a proto nevede bez dalšího k zániku veřejnoprávního postavení povinného subjektu, pokud i nástupnická společnost nadále splňuje znaky povinného subjektu a fakticky pokračuje v činnosti svého předchůdce.

[5] Žalobkyně jako nástupnická společnost se tak stává nositelem svazku kompetencí, které náležely před fúzí její předchůdkyni. K zániku postavení povinného subjektu může dojít pouze z veřejnoprávních důvodů, tedy tehdy, pokud posuzovaná entita ztratí atributy povinného subjektu. Opačný výklad by znamenal, že by čistě soukromoprávním jednáním došlo k zániku veřejnoprávní povinnosti poskytnout informace a ukončení správního řízení, a tedy k zásahu do veřejných subjektivních práv žadatele o informace. Protože žalobkyně, jež je ovládána hlavním městem Prahou, naplňuje znaky povinného subjektu, vymezené v nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17, a pokračuje v činnosti původní PPD, přešlo na ni postavení povinného subjektu. Povaha věci proto umožňuje pokračovat v řízení s žalobkyní.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení městského soudu kasační stížností, v níž navrhla jeho zrušení z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Odkázala na argumentaci v žalobě a připomněla obecný právní princip, že veřejnoprávní povinnosti se vztahují pouze k osobě, jíž byly uloženy, a nepřecházejí na právní nástupce. Zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje žádné speciální ustanovení o právním nástupnictví, povinnost vyřídit žádost o informace má pouze povinný subjekt, jemuž je žádost žadatelem určena. Závěr městského soudu jde nad rámec textu zákona, je v rozporu s principem legality a byl by možný pouze při změně zákona.

[8] Aby nástupnická společnost mohla vyřídit žádost o informace určenou zaniklé společnosti, musí být sama povinným subjektem. Právním nástupcem zanikajícího povinného subjektu však nemusí být vždy rovněž povinný subjekt, nelze proto uzavřít, že

pokračování

na právního nástupce povinného subjektu přechází povinnost vyřídit žádost o informace a výkon veřejné správy v témže rozsahu.

[9] Stěžovatelka souhlasí s judikaturními východisky, z nichž městský soud vycházel. Kromě otázky, která entita je obecně povinným subjektem, je však nutné zabývat se také tím, kdo je povinným subjektem ve vztahu ke konkrétní žádosti o informace. Žadatelé se sice mohou se stejnou žádostí obrátit na více povinných subjektů, zákon o svobodném přístupu k informacím však neumožňuje, aby jeden povinný subjekt plnil informační povinnost jiného subjektu. Postavení povinného subjektu je pevně spojeno s konkrétní osobou soukromého práva a extenzivní výklad není přípustný.

[10] Dvojedinost postavení povinného subjektu poté vede k tomu, že tyto dvě pozice od sebe nelze oddělovat. Zanikne-li povinný subjekt jako nositel veřejných subjektivních práv, zanikne také jako „správní orgán“. Svazek kompetencí nemůže přejít na jinou osobu bez výslovné úpravy ve veřejném právu. Nelze přijmout ani argument kontinuitou správního řízení, neboť podáním žádosti se žádné řízení nezahajuje a povinný subjekt vydává rozhodnutí pouze v případě odmítnutí požadovaných informací. Nástupnická společnost je nositelem vlastního, originárního svazku kompetencí, nikoliv svazku kompetencí původního povinného subjektu.

[11] Výklad městského soudu také opomíjí, že soukromoprávní úkony mají běžně za následek vznik, změnu či zánik veřejnoprávních povinností. Povinný subjekt může na základě soukromoprávního úkonu vzniknout i zaniknout bez právního nástupce. Podle městského soudu nelze soukromoprávním aktem zasáhnout do veřejných subjektivních práv žadatele o informaci, totéž však platí i o veřejných subjektivních právech povinného subjektu odlišného od státu. Do těch by bylo zasaženo, pokud by povinný subjekt musel vyřídit žádost o informace původně určenou jinému subjektu. Zaniklý subjekt navíc nemůže z povahy věci zasáhnout do veřejných subjektivních práv žadatele, neboť již není držitelem žádných informací, které by mohl poskytnout. Žadatel nadto může totožnou žádost o informace zaslat právnímu nástupci povinného subjektu, k čemuž však zároveň není nijak nucen.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu, které považuje za souladné s judikaturou, podle níž je nutno umožnit soudní přezkum rozhodnutí zaniklého správního orgánu. Kasační námitky jsou hypotetické, neboť stěžovatelka je povinným subjektem. Otázka, kdo je povinným subjektem, je veřejnoprávního charakteru, rovněž k zániku povinného subjektu musí dojít veřejnoprávními prostředky. Stěžovatelka se stala nositelkou téhož svazku kompetencí jako původní PPD a doposud neuvedla nic, čím by se od původní PPD jakkoliv odlišovala. Žalovaný poukázal na to, že stěžovatelka pokračuje v činnosti původní PPD, přešlo na ni veškeré její jmění, je jejím univerzálním sukcesorem, zůstává členem koncernu Pražská plynárenská, a. s., sídlí na stejné adrese, má stejné personální složení statutárních orgánů a vystupuje pod takřka stejnou obchodní firmou jako původní PPD. Její výklad není souladný s veřejným zájmem. Stěžovatelka nadto po 1. 7. 2024 již rozhodla o žádosti o informace, která byla původně adresována původní PPD. Jediným důvodem, proč stěžovatelka odmítá výklad městského soudu, je existence mezery v zákoně. Tu však lze překlenout interpretací. Přitakání názoru stěžovatelky by mohlo vést k tomu, že požadované informace nebudou

uchovány a osoba zúčastněná na řízení bude zkrácena na svém právu na informace, jichž by se novou žádostí již nedomohla.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] NSS v první řadě uvádí, že přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského, resp. městského soudu, stěžovatelka je proto povinna uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016-38, bod 12, nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, bod 140). NSS není povinen ani oprávněn nahrazovat její projev vůle, domýšlet za ni argumenty a vyhledávat místo ní možné vady napadeného soudního rozhodnutí, není-li k jejich přezkumu vázán z úřední povinnosti (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, či usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Převzetí žalobních tvrzení bez dalšího do kasační stížnosti nelze považovat za formulaci důvodů kasační stížnosti ve smyslu § 103 s. ř. s. (usnesení č. j. 10 As 181/2019-63). Za kasační námitku proto nelze považovat stěžovatelčin odkaz v bodu 9 kasační stížnosti na obsah jejího podání k městskému soudu ze dne 6. 11. 2024, a NSS se proto nebude nijak vyjadřovat k tam obsažené argumentaci.

[16] Stěžovatelka namítá, že veřejnoprávní povinnosti obecně nepřecházejí na právního nástupce, přičemž zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje žádné výslovné pravidlo o právním nástupnictví. V takovém případě nelze interpretací dojít k závěru o přechodu postavení povinného subjektu na nástupnickou společnost, neboť nástupnická společnost nemusí být také povinným subjektem.

[17] Stěžovatelka nicméně v první řadě nijak nezpochybňuje závěr městského soudu, že ona sama je povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť je ovládána jediným akcionářem, společností Pražská plynárenská, a. s., jejímž jediným akcionářem je hlavní město Praha. Stěžovatelka se za povinný subjekt dokonce sama výslovně označuje (bod 21 kasační stížnosti). NSS proto při vypořádání kasační argumentace vychází z toho, že stěžovatelka je povinným subjektem. Z tohoto důvodu je pro tuto věc irelevantní argumentace týkající se přechodu informační povinnosti na entitu, která *není* povinným subjektem (bod 11 kasační stížnosti). Totéž platí o argumentech, že povinný subjekt může zaniknout bez právního nástupce a že zaniklý povinný subjekt nemůže zasáhnout do veřejných subjektivních práv žadatele o informace. O takovou situaci se totiž v nyní projednávaném případě vůbec nejedná. NSS nemá pravomoc k řešení hypotetických sporů či akademických otázek a k formulování obecných pravidel bez vztahu ke konkrétní věci.

pokračování

[18] NSS se dále neztotožnil s argumentem, že pokud chybí výslovné ustanovení o přechodu povinnosti poskytnout informace na nástupnickou společnost, soudy nemohou takovou povinnost dovodit interpretací. NSS nemá pochyb, že v tomto případě absence výslovné úpravy *není* úmyslem zákonodárce, ale nanejvýš jeho opomenutím, soudy proto mohou pravidlo dotvořit interpretací (srov. bod 35 rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS). Právo na informace je zakotveno na ústavní úrovni, a to v čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který v odst. 1 stanoví, že *[s]voboda projevu a právo na informace jsou zaručeny*; v odst. 5 pak zrcadlově zakotvuje pozitivní závazek státních orgánů a orgánů územní samosprávy *přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, přičemž [p]odmínky a provedení stanoví zákon*. Tímto zákonem je právě zákon o svobodném přístupu k informacím, který ve svém § 2 odst. 1 a odst. 2 provedl i konkretizaci vymezení povinných subjektů. Z předchozího bodu vyplývá, že takovým povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím je i stěžovatelka, která je i nadále nepřímou ovládána hl. městem Praha, stejně jako byla původní PPD. Na poskytování informací stěžovatelkou tedy dopadá čl. 17 odst. 5 Listiny, stejně jako dopadal na poskytování informací o téže činnosti na její právní předchůdkyni. Soud je tudíž s ohledem na čl. 4 Ústavy, podle nějž jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci, povinen volit takový výklad zákona, který umožní naplnění smyslu a účelu práva na přístup k informacím v co největší míře. NSS ostatně již v rozsudku ze dne 16. 5. 2007, č. j. 3 Ads 33/2006-56, č. 1272/2007 Sb. NSS, uvedl, že *„při realizaci ústavně zaručeného práva na informace, garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod, ve spojení se zákonem č. 106/1999 Sb., je třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat restriktivním způsobem...“*. Nelze proto připustit, aby soudy pouze z důvodu chybějící výslovné zákonné úpravy rezignovaly na ochranu základního práva na informace.

[19] Povinným subjektem tedy byla jak původní PPD, tak nyní stěžovatelka, ta však navzdory tomu staví svou argumentaci na tezi, že z hlediska práva na informace mezi nimi existuje striktní diskontinuita. Tento přístup je však podle NSS přepjatě formalistický a nesprávný, přičemž jeho důsledky by byly v nyní projednávaném případě absurdní.

[20] NSS v obecné rovině poukazuje na skutečnost, že soukromoprávní úprava přeměn obchodních společností není založena na diskontinuitě mezi zaniklým a nově vzniklým subjektem, právě naopak. Podle § 178 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, při fúzi sloučením *nejméně jedna ze zúčastněných osob zaniká; práva a povinnosti zanikajících osob přecházejí na jedinou ze zúčastněných osob jako na nástupnickou právnickou osobu*. Podle § 178 odst. 3 občanského zákoníku při fúzi splynutím *zanikají všechny zúčastněné osoby a na jejich místě vzniká nová právnická osoba jako osoba nástupnická; na ni přecházejí práva a povinnosti všech zanikajících osob*. Obdobné závěry platí i v případě rozdělení (§ 179 občanského zákoníku). Shodně je přechod práv a povinností upraven speciálně v § 61, § 62, § 243 a § 244 zákona č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev.

[21] Stěžovatelka nijak nezpochybňuje závěr městského soudu, že mezi stěžovatelkou a původní PPD je personální a zejména majetková kontinuita a že stěžovatelka pokračuje v činnosti původní PPD, neboť z *„údajů uvedených v obchodním rejstříku je patrné, že předmětem podnikání obou těchto společností je distribuce plynu, dále je z něj patrná personální provázanost žalobce a nástupnické společnosti. Z projektu fúze, jenž je založen ve sbírce listin, dále*

soud zjistil, že nástupnická společnost převzala jmění žalobce a vstoupila do právního postavení žalobce.“ NSS proto nemá ani pochyb, že stěžovatelka disponuje informací, jejíhož poskytnutí se žadatel domáhal po původní PPD, resp. že tuto informaci je schopna žadateli poskytnout. Opak stěžovatelka ostatně ani netvrdí. Z pohledu žadatele o informace není z hlediska činnosti žádný rozdíl mezi původní PPD a stěžovatelkou.

[22] Ztratí-li účastník řízení způsobilost být účastníkem řízení, soud má podle § 107 o. s. ř. povinnost podle *povahy věci* posoudit, zda může v řízení pokračovat. NSS v rozsudku ze dne 4. 11. 2021, č. j. 7 As 239/2021-24, č. 4277/2022 Sb. NSS (obdobně již rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2020, č. j. 10 As 217/2020-74), uvedl, že povinné osoby ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, odlišné od státu, ať už jde o právnické či fyzické osoby, jsou v dvojediné pozici správního orgánu (nositele kompetence) a osoby mající veřejná subjektivní práva. To se projevuje v procesní rovině tím, že na rozdíl od správních orgánů mají možnost bránit se soudní cestou proti rozhodnutí žalovaného Úřadu pro ochranu osobních údajů.

[23] To však neznamená, že je tím zcela potlačen druhý aspekt povahy povinného subjektu, tedy to, že i povinné subjekty odlišné od státu jsou rovněž v postavení správního orgánu. Na fyzické a právnické osoby, které jsou povinnými subjekty, proto nelze bez dalšího aplikovat obecné pravidlo, podle něž veřejnoprávní povinnosti nepřecházejí na právního nástupce. S ohledem na jejich specifickou povahu je nutné se dále zabývat tím, zda na ně mohla přejít informační povinnost původního povinného subjektu.

[24] Žádost o informace je v první řadě právě žádostí o *informaci*, nelze proto akceptovat snahu stěžovatelky dovodit z různých procesních ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, že se žádost vždy nerozlučně váže právě a pouze k povinnému subjektu, kterému byla adresována. Právo na informace se váže k *činnosti* povinného subjektu (čl. 17 odst. 5 Listiny), přičemž jeho smyslem a účelem je umožnit veřejnosti dohled nad touto činností a zejména (avšak nikoliv pouze) nad tím, jak hospodaří s veřejnými prostředky. Požadovaná informace je poté jistě zpravidla spojena s činností konkrétního povinného subjektu, kterému je žádost adresována, a proto je to právě tento povinný subjekt, kdo ji může a má poskytnout. Zde se nicméně nejedná o situaci, kdy by žadatel požadoval např. po jedné společnosti informace o činnosti zcela odlišné společnosti, kterými by disponovala jen a pouze tato společnost. Nadto není ani vyloučeno získat od jednoho povinného subjektu informace, které má od jiného povinného subjektu (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 15/2006-113, č. 1271/2007 Sb. NSS).

[25] V nynější věci není sporné, že stěžovatelka převzala jmění původní PPD a pokračuje také v její činnosti. Jako právní nástupce povinného subjektu fakticky převzala personální a majetkový substrát původního subjektu a pokračuje v jeho původní činnosti, přičemž není pochyb, že požadovanou informaci nadále disponuje, resp. je schopna ji poskytnout. Vstoupila tak do *činnosti*, na kterou se vztahovala povinnost o ní informovat, pokud jde o původní PPD (čl. 17 odst. 5 Listiny). Stěžovatelka tak vstoupila nejen do soukromých práv a povinností původní PPD, ale i do jejího postavení povinného subjektu, jako správního orgánu při poskytování informací. Bylo by nesmyslné dovodit, že není povinna informaci poskytnout pouze proto, že jí žádost nebyla původně směřována. Žádost jí ostatně směřována ani být nemohla, neboť v okamžiku podání žádosti ještě neexistovala. Podle NSS proto povaha věci umožňuje, aby bylo v řízení o žalobě pokračováno se stěžovatelkou,

pokračování

neboť stěžovatelka je stejně jako původní PPD povinným subjektem a mezi ní a původní PPD je kontinuita v majetkové rovině, v personální rovině i co do činnosti, kterou vykonává, a proto i v postavení povinného subjektu jako správního orgánu.

[26] NSS nijak nezpochybňuje, že stěžovatelka, resp. původní PPD, měla pro přeměnu legitimní důvody, přičemž nic nesvědčí o tom, že by přeměna byla motivována právě snahou vyhnout se informační povinnosti. Totéž se však nedá říci o její argumentaci v nynější věci, jejímž smyslem a účelem zjevně je pouze snaha vyhnout se poskytnutí požadovaných informací. Takovému přístupu však soud nemůže přisvědčit, neboť by se jednalo o výsledek odporující smyslu práva na informace, které by tím bylo vyprázdněno. Stěžovatelka pouze obecně argumentuje, že výkladem městského soudu může dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv povinného subjektu, jí zastávaný výklad by však žadateli o informace nejen vytvořil nesmyslnou překážku v přístupu k informacím, ale mohl by mu v přístupu dokonce zcela zamezit, na což poukazuje žalovaný ve svém vyjádření. V takovém případě je proto nutné dát přednost právu na přístup k informacím.

[27] Městský soud proto nijak nepochybil, pokud podle § 107 odst. 1 o. s. ř. rozhodl o tom, že v řízení bude pokračovat se stěžovatelkou.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[29] O náhradě nákladů řízení NSS nerozhodoval, neboť kasační stížnost směřovala proti usnesení o procesním nástupnictví, které je pouze „vnořeno“ do řízení o žalobě. Podle bodu 50 rozsudku rozšířeného senátu ze dne 29. 11. 2023, č. j. 5 As 84/2022-30, č. 4554/2024 Sb. NSS, totiž platí, že „o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v rozhodnutí o žalobě, a to podle pravidel o náhradě nákladů řízení o žalobě samotné (§ 60 s. ř. s., tedy zásadně podle procesního úspěchu účastníků řízení o žalobě). Řízení o kasační stížnosti proti usnesení řešícímu otázku místní příslušnosti totiž je ‚vnořeno‘ do řízení o žalobě (analogicky viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb., body 26 a násl.).“

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. dubna 2025

Pavel Molek
předseda senátu