



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Štěpána Výborného v právní věci žalobkyně: **Pražská plynárenská Distribuce, a.s.**, sídlem U Plynárny 500/44, Praha 4, zastoupená JUDr. Sylvií Sobolovou, advokátkou, sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, sídlem Pplk. Sochora 727/27, Praha 7, **za účasti:** Ing. T. P., MBA, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2024, č. j. UOOU-01362/23-11, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2025, č. j. 8 A 99/2024-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „žadatel“) požádala dne 20. 2. 2023 společnost Pražská plynárenská Distribuce, a.s., člen koncernu Pražská plynárenská, a.s., IČO: 27403505 (dále jen „původní PPD“), o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žadatel konkrétně požádal o „*kopii znaleckého posudku č. 27-05-2015/107 ze dne 27. 5. 2015, vyhotoveného BDO Appraisal services – Znalecký ústav s.r.o.*“. Původní PPD žádost rozhodnutím ze dne 15. 3. 2023, sp. zn. OP/78/2023/ZDF,

odmítla. Žadatel proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, kterému žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 11. 2023, č. j. UOOU-01362/23-4, vyhověl, rozhodnutí původní PPD zrušil a vrátil jí věc k novému projednání a rozhodnutí.

[2] Dne 27. 11. 2023 žadatel napadl postup původní PPD stížností, neboť o jeho žádosti po rozhodnutí žalovaného znovu nerozhodla. Původní PPD stížnosti nevyhověla a předložila ji žalovanému. Nevyřízení žádosti vysvětlovala kapacitními důvody. Původní PPD byla dne 1. 7. 2024 vymazána z obchodního rejstříku z důvodu jejího zániku při fúzi sloučením. Žalovaný stížnosti žadatele vyhověl a v záhlaví označeným rozhodnutím žalobkyni jako nástupkyni původní PPD nařídil ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí vyřídit žadatelovu žádost o informace.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítala, že soukromoprávním jednáním (fúzí sloučením) nemohlo dojít k přechodu veřejnoprávní povinnosti na ni jako nástupnický subjekt. Městský soud v Praze žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. V odůvodnění rozsudku zdůraznil, že právo na informace patří mezi ústavně zaručená práva dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dále uvedl, že posouzení, zda je konkrétní společnost povinným subjektem, je otázkou veřejného práva. Přeměna obchodní korporace je oproti tomu institutem soukromého práva. Tento akt soukromého práva proto bez dalšího nevede k zániku veřejnoprávního postavení povinného subjektu, pokud nástupnická společnost nadále naplňuje znaky povinného subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. V takovém případě se nástupnická společnost stává nositelkou svazku kompetencí, které před fúzí náležely jejímu právnímu předchůdci.

[4] K postavení žalobkyně jako povinného subjektu městský soud uvedl, že jediným akcionářem žalobkyně je Pražská plynárenská a.s., která je ze 100 % ve vlastnictví hlavního města Prahy. Z tohoto důvodu je žalobkyně povinným subjektem dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Povinným subjektem byla rovněž původní PPD, která sloučením se žalobkyní zanikla. Žalobkyně se jako nástupnická společnost stala univerzálním právním nástupcem, a to včetně povinnosti poskytovat informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud proto potvrdil závěr žalovaného, že na žalobkyni přešla povinnost původní PPD vyřídit žádost žadatele o poskytnutí informací.

II. Kasační stížnost a další podání účastníků

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítala, že povinným subjektem se určitá osoba může stát pouze tak, že naplní definiční znaky stanovené zákonem o svobodném přístupu k informacím. V posuzovaném případě je stěžovatelka povinným subjektem, nikoli však odvozeně, tj. proto, že by na ni toto postavení přešlo ze zaniklé původní PPD, nýbrž proto, že sama naplňuje definici povinného subjektu dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Povinnost poskytnout informace je nepřenosnou veřejnoprávní povinností. Z tohoto důvodu na stěžovatelku nemohla bez odpovídající zákonné úpravy přejít veřejnoprávní povinnost poskytovat informace z původní PPD, což městský soud nesprávně vyhodnotil. Tím zasáhl do ústavně garantovaných práv stěžovatelky.

pokračování

[6] Stěžovatelka dále namítala, že povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím, který je odlišný od státu, vystupuje ve dvojediném postavení, a to jako správní orgán a zároveň jako nositel veřejných subjektivních práv. Městský soud proto nemohl dovodit přechod informační povinnosti od původní PPD, aniž zároveň vysvětlil, jak by akt soukromého práva, jakým byla přeměna v podobě fúze sloučením, mohl způsobit také přechod kompetencí původní PPD jako správního orgánu. Stěžovatelka mohla plnit výhradně svou informační povinnost, která by v důsledku právního nástupnictví zahrnovala i informace o dřívější činnosti jejího právního předchůdce. Nemohla však plnit informační povinnost za zaniklý subjekt. Stěžovatelka proto nevykloučila, že by žadatelovu žádost o informace vyřídila, pokud by novou žádost vůči ní uplatnil, což však neučinil.

[7] Dle stěžovatelky městský soud právní nástupnictví vyložil nepřipustně extenzivním způsobem. Univerzální právní nástupnictví při fúzi sloučením nelze vnímat jako automatický přechod naprosto všech práv a povinností. Právní nástupce zaniklé společnosti vstupuje pouze do takových veřejnoprávních povinností, u nichž tomu nebrání jejich povaha. V případě poskytování informací se dle stěžovatelky jedná o případ, při kterém veřejnoprávní povinnosti nepřecházejí. Zákon o svobodném přístupu k informacím a zákon č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, neumožňovaly přechod informační povinnosti.

[8] Argumentaci městského soudu stěžovatelka považovala rovněž za kazuistickou, neboť soud hodnotil výhradně zánik povinného subjektu s jedním právním nástupcem. Městský soud se ovšem nezabýval tím, jak by vypadal přechod práv, pokud by existovalo více právních nástupců. I v případě, že by všechny nástupnické společnosti měly postavení povinného subjektu, neexistuje pravidlo, jak určit, která nástupnická společnost by měla žádost o informace vyřídit.

[9] Stěžovatelka považovala také za nesprávné, že městský soud potvrdil závěr žalovaného, který rozhodnutí adresoval stěžovateli, aniž se vypořádal s otázkou právního nástupnictví. Žalovaný pouze bez dalšího pokračoval v řízení se stěžovatelkou, aniž by v rozhodnutí uvedl, na základě jakých důvodů považoval stěžovatelku za právního nástupce původní PPD.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Zákon o svobodném přístupu k informacím je dle žalovaného třeba vykládat tak, aby informace byly skutečně poskytovány, což městský soud učinil. Stěžovatelka neuvedla žádné skutečnosti, které by ji dostatečně odlišovaly od původní PPD. Naopak se sama ke kontinuitě se zaniklou společností hlásila. Na povinný subjekt je třeba pohlížet jako na svazek kompetencí, jehož součástí je povinnost poskytovat žadatelům informace. Tato kompetence původní PPD nezanikla, nýbrž přešla na stěžovatelku. Stěžovatelkou odkazovaná absence pravidla pro řešení zániku povinného subjektu představuje dle žalovaného mezeru v právu. Tuto mezeru bylo třeba vyplnit, což městský soud učinil, a zaujal výklad, který co nejméně zasahoval do ústavně zaručeného práva na poskytování informací. Městskému soudu také nelze vytýkat, že postupoval kazuisticky, neboť jeho úkolem nebylo formulovat univerzální řešení, nýbrž posoudit konkrétní případ.

[11] V reakci na vyjádření žalovaného stěžovatelka v replice zopakovala argumentaci obsaženou v kasační stížnosti. Dále stěžovatelka rozporovala závěr Nejvyššího správního soudu ve skutkově obdobné věci, který absenci právní úpravy posoudil jako mezeru v právu.

Stěžovatelka je přesvědčena, že nezakotvení právní úpravy přechodu informační povinnosti bylo záměrem zákonodárce, proto nebyl Nejvyšší správní soud oprávněn právo dotvářet. Zároveň dotvoření práva provedl výhradně v kontextu nynějšího případu, nikoli obecně, což stěžovatelka rovněž rozporovala. Dle Nejvyššího správního soudu se poskytování informací váže k činnosti povinného subjektu, s čímž stěžovatelka nesouhlasila. Dle jejího názoru se právo na informace váže ke konkrétnímu povinnému subjektu, nikoli k jeho činnosti.

[12] Osoba zúčastněná na řízení (žadatel o informace) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[14] V nyní souzené věci je mezi účastníky řízení spor o to, zda na stěžovatelku jako povinný subjekt dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím přešla povinnost poskytnout informace od původní PPD, která zanikla fúzí sloučením se stěžovatelkou.

[15] Nejvyšší správní soud uvádí, že spornou otázkou za procesně téměř shodných okolností se již ve své rozhodovací činnosti zabýval, a to v řízeních vedených s totožnou stěžovatelkou. V rozsudcích ze dne 25. 4. 2025, č. j. 8 As 31/2025-33, a ze dne 13. 6. 2025, č. j. 5 As 19/2025-34, se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou procesního nástupnictví po původní PPD v řízení dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud potvrdil, že stěžovatelka byla v tomto řízení procesní nástupkyní původní PPD. V rozsudcích ze dne 22. 5. 2025, č. j. 1 As 29/2025-50, a ze dne 30. 6. 2025, č. j. 5 As 59/2025-39, pak Nejvyšší správní soud potvrdil, že na stěžovatelku jako nástupkyni původní PPD přešla i informační povinnost této zaniklé společnosti. Stěžovatelka tedy měla povinnost zpracovat a vyhodnotit žádosti o informace, které směřovaly vůči již zaniklé původní PPD. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit, a to ani na základě stěžovatelčiny polemiky vedené se závěry rozsudku č. j. 8 As 31/2025-33 (obsažené v replice k vyjádření žalovaného), odkazuje na ně a vychází z nich i v nyní projednávané věci.

[16] Ve shodě se závěry výše zmiňovaných rozsudků Nejvyšší správní soud uvádí, že je nezbytné zohlednit ústavní rovinu práva na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím je proto třeba vykládat tak, aby v co nejširší míře umožňoval výkon ústavně garantovaného práva na informace, resp. aby tento výkon v co nejmenší míře omezoval (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 3 Ads 33/2006-56, č. 1272/2007 Sb. NSS). Z tohoto důvodu je třeba volit takový výklad, který výkon ústavně garantovaného práva na informace maximalizuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 17/2008-67, č. 1627/2008 Sb. NSS).

[17] Stěžovatelka je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, stejně jako byla původní PPD, a ovládá ji rovněž jediný akcionář (Pražská plynárenská, a.s.), jehož jediným akcionářem je hlavní město Praha. Své postavení jako povinného subjektu ostatně sama stěžovatelka uznává a nečiní spornou ani skutečnost, že je právním nástupcem původní PPD.

pokračování

[18] Základ stěžovatelčiny argumentace spočívá ve skutečnosti, že povinnost vyřídit žádost o informace podanou podle zákona o svobodném přístupu k informacím představuje nepřenosnou veřejnoprávní povinnost povinného subjektu, kterému byla žádost určena. Dle stěžovatelky veřejnoprávní povinnost, a tedy ani informační povinnost, nemůže přejít na jiný povinný subjekt v důsledku soukromoprávního jednání.

[19] Stěžovatelka svou argumentaci zakládá na diskontinuitě mezi ní a původní PPD. Soukromoprávní úprava přeměn obchodních korporací nepředpokládá diskontinuitu mezi zaniklým subjektem a jeho nástupnickým subjektem. V souladu s § 178 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, při fúzi práva a povinnosti zanikajících osob přecházejí na nástupnickou právnickou osobu. Obdobný závěr o kontinuitě vyplývá také z § 61 odst. 1 zákona o přeměnách obchodních společností, podle kterého platí, že *fúzí sloučením dochází k zániku společnosti nebo družstva nebo více společností nebo družstev a přechodu jmění zanikající společnosti nebo družstva na nástupnickou společnost nebo družstvo; nástupnická společnost nebo družstvo vstupuje do právního postavení zanikající společnosti nebo družstva, nestanoví-li zvláštní zákon něco jiného*. Soukromoprávní předpisy sice nelze považovat za určující pro přechod veřejnoprávních povinností, lze z nich však dovodit obecná východiska a považovat je za obecný rámec. Fúze je tak nepochybně založena na kontinuitě (shodně viz rozsudek č. j. 1 As 29/2025-50, bod 22, nebo rozsudek č. j. 5 As 59/2025-39, bod 18).

[20] Právo na informace se váže k činnosti povinného subjektu (čl. 17 odst. 5 Listiny). Jeho smyslem a účelem je umožnit veřejnosti dohled nad touto činností, přičemž je to zpravidla ten povinný subjekt, s jehož činností je požadovaná informace spojena, kdo ji může a má žadateli poskytnout. To však nevylučuje získání informace od jednoho povinného subjektu, který ji má od jiného povinného subjektu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 15/2006-113, č. 1271/2007 Sb. NSS). Z tohoto důvodu nelze přisvědčit stěžovateli, že se žádost o informace vždy nerozlučně váže pouze a jedině k tomu povinnému subjektu, kterému byla adresována (shodně také rozsudek č. j. 8 As 31/2025-33). Přenositelnost veřejnoprávní povinnosti v podobě povinnosti poskytovat informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím tedy vyloučena bez dalšího není.

[21] Stěžovatelka v posuzované věci nerozporuje, že převzala jmění původní PPD a pokračuje v její činnosti (distribuce plynu). Jako právní nástupce převzala personální a majetkový substrát původního povinného subjektu a pokračuje v jeho činnosti. Stěžovatelka přitom vůbec neargumentuje tím, že by požadovanou informací nedisponovala, resp. nerozporuje, že by nebyla způsobilá o žádosti rozhodnout. Naopak výslovně uvedla, že by žádost byla povinná vyřídit, pokud by byla adresována přímo jí samotné. Celá stěžovatelčina argumentace se tak odvíjí toliko od formálního posouzení, zda na ni mohla přejít povinnost žádost o informace vyřídit. Z pohledu žadatele o informace přitom není z hlediska činnosti mezi původní PPD a stěžovatelkou žádný rozdíl.

[22] Nejvyšší správní soud proto potvrzuje závěr městského soudu, že byla-li u stěžovatelky a původní PPD dána kontinuita v majetkové a personální rovině i co do činnosti, kterou vykonává, byla dána kontinuita i v jejím postavení povinného subjektu. Stěžovatelka tedy vstoupila nejen do soukromých práv a povinností původní PPD, ale i do jejího postavení povinného subjektu při poskytování informací (shodně rozsudky č. j. 1 As 29/2025-50 a č. j. 5 As 59/2025-29). Stěžovatelka tedy měla i povinnost vyřídit

žádost žadatele o poskytnutí informací, kterou jí uložil již žalovaný. Závěry městského soudu tak v plné míře zachovávají ústavní právo žadatele na poskytnutí informací o činnosti původní PPD, jejíž činnost stěžovatelka převzala.

[23] Pochybení Nejvyšší správní soud neshledal ani v tom, že městský soud potvrdil postup žalovaného, který po zániku původní PPD bez dalšího pokračoval v řízení se stěžovatelkou. Městský soud vysvětlil, že z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že pokládal stěžovatelku za právní nástupkyni původní PPD, a takto s ní také jednal. Za dané situace by tak bylo ryze formalistické, aby pouze tato skutečnost vedla ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Závěr žalovaného, že stěžovatelku považuje za nástupkyni původní PPD, z rozhodnutí implicitně vyplývá. Napadený rozsudek proto ob stojí i v této části.

[24] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani stěžovatelčinu námitku, že městský soud postupoval kazuisticky a nezohlednil jiné možné situace právního nástupnictví a zániku povinného subjektu. Úkolem městského soudu nebylo posuzovat různé v úvahu připadající hypotetické situace či formulovat obecná pravidla související se zánikem povinného subjektu a přechodem informační povinnosti, které se nynější věci po skutkové stránce netýkaly. Městský soud byl povinen posoudit konkrétní situaci stěžovatelky na základě zjištěných skutečností, tomuto požadavku v daném případě bezesporu dostál.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

[26] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady nákladů řízení. Proto rozhodl tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. července 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu