

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Tina Hoferková

Veřejná instituce jako povinný subjekt ve smyslu zákona o
svobodném přístupu k informacím

Diplomová práce

Olomouc 2021

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Veřejná instituce jako povinný subjekt ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím*“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 116 785 znaků včetně mezer.

Ve Zlíně dne 12. 12. 2021

.....
Tina Hoferková

Mé poděkování patří **JUDr. Monice Horákové, Ph.D.**, za odborné vedení, cenné rady, ale též za ochotu a vstřícnost, kterou mi v průběhu zpracování diplomové práce věnovala.

Na tomto místě chci také poděkovat mému manželovi, za podporu, porozumění a trpělivost po celou dobu mého studia.

Obsah

Úvod	6
1. Právo na informace v právní úpravě	8
1.1. Historický exkurs.....	8
1.2. Mezinárodní právní úprava	9
1.3. Vnitrostátní právní úprava	12
2. Subjekty práva na informace	13
2.1. Obecná charakteristika	13
2.2. Povinné subjekty	14
2.2.1. Státní orgány	14
2.2.2. Územní samosprávné celky a jejich orgány	15
2.2.3. Povinné subjekty s částečnou informační povinností	16
3. Veřejná instituce.....	17
3.1. Vývoj pojmu „veřejná instituce“ ve světle soudní judikatury	17
3.1.1. III. ÚS 671/02- Všeobecná zdravotní pojišťovna	17
3.1.2. III. ÚS 686/02 - Fond národního majetku České republiky.....	19
3.1.3. IV. ÚS 29/03 – Pozemkový fond.....	21
3.1.4. I. ÚS 260/06 - Letiště Praha (Pojmové znaky veřejné instituce).....	22
3.1.5. 9 As 28/2007 – Národní památkový ústav	25
3.1.6. 8 AS 57/2006 – FC Hradec Králové, a. s.	27
3.1.7. 1 As 114/2011 – Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s.	30
3.1.8. IV. ÚS 1146/16 – ČEZ, a. s.	33
3.1.9. I. ÚS 1262/17 – Pražská plynárenská Servis distribuce a.s.	39
3.1.10. II. ÚS 618/18 – OTE a. s.	39
3.1.11. 2 As 72/2020 – 46 – Hospodářská komora České republiky.....	42
4. Souhrn rozboru judikatury	44
5. Návrhy de lege ferenda.....	46

Závěr.....	48
Seznam použité literatury.....	50
Abstrakt.....	55
Abstract.....	55
Klíčová slova.....	56
Key words.....	56

Úvod

Demokratická moc ve státě je odvozena z lidu, tedy z personálního neboli osobního základu, jež je jedním ze základních prvků státu.¹ Právě občané propůjčují moc jimi zvoleným představitelům orgánů veřejné moci. Informace jsou jedním z nástrojů moci a jejich shromažďování a další dispozice s nimi je výrazem vlastního výkonu veřejné moci. Je tedy zcela přiměřené očekávat, že občané budou mít k informacím, jichž jsou původci, v demokratickém právním státě přístup. Svobodný přístup k informacím, je proto z logických důvodů zakotven v ústavním pořádku a to v samotné Listině základních práv a svobod v jejím čl. 17. Je tak základním lidským právem, jež je dále konkretizováno v zákoně č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, nikoli však pouze v něm. Dle uvedeného zákona je možné, aby kdokoli požadoval po tzv. povinných subjektech poskytnutí informací. Povinné subjekty zákon třídí do tří kategorií, jednou z těchto kategorií jsou právě veřejné instituce.² Pojem veřejné instituce je neurčitým právním pojmem a právě kolem tohoto pojmu se v odborných kruzích vede neutuchající diskuze a nejen rozsáhlá judikatura naznačuje, že pojem není zcela zřejmě vydefinovaný. Pro účely této diplomové práce si stanovuji následující hypotézu: Právní úprava není co do vymezení pojmu veřejné instituce dostačující, neboť není zřejmé, jaké subjekty lze pod pojem podřadit, což přináší aplikační problémy s možností domoci se práva na informace. Ve své práci se pro podpoření hypotézy budu zabývat následujícími výzkumnými otázkami. Je právní úprava dostačující, co do vymezení veřejné instituce jako povinného subjektu? Je dodržen požadavek jasnosti, určitosti, srozumitelnosti právní úpravy? Je zakotvení tohoto neurčitého pojmu pochybením zákonodárce? Cílem práce bude rozkrýt problémy, které v aplikační praxi pojem činí, a proto bude důkladná analýza tohoto pojmu předmětem předkládané diplomové práce.

Vhodnost tématu spatřuji zejména v jeho aktuálnosti a to vzhledem k poměrně aktuální a rozsáhlé judikatuře, která se této problematice dotýká, což může značit problematickou aplikaci, poněkud roztržštěné právní úpravy práva na informace v praxi. Již od zakotvení pojmu veřejné instituce vznikají spory o poskytnutí informace, které musí řešit soudy. Judikaturou se nám tak soudní praxe snaží postavit najisto, jaké subjekty lze pokládat za veřejné instituce a jaké již nikoli.

Svou diplomovou práci uvedu stručným objasněním práva na informace, stručným historickým vývojem právní úpravy v této oblasti a vymezením pojmu osoby povinné. Stručně se také vyjádřím k osobám oprávněným. Dále se ve své práci budu podrobně věnovat

¹ WEYR, František. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, 217- 218 s.

² Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

jedné podskupině osob povinných, a sice veřejným institucím. Tomuto pojmu, jaké subjekty pod něj lze podřadit a tedy jak lze pojem vyložit *de lege lata*, se budu věnovat v podstatné části závěrečné práce.

Vzhledem k tomu, že absence legální definice veřejné instituce se projevuje zejména v rozhodovací činnosti Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, provedu analýzu klíčových soudních rozhodnutí souvisejících s předmětným pojmem. Kromě již zmíněného zákona č. 106/1999 Sb. a soudní judikatury, která nám během let odpověděla na řadu otázek vyvstávajících v souvislosti s pojmem veřejné instituce, hodlám využít také komentářovou literaturu, monografie, jakož i odborné časopisecké články, jež se problematikou zabývají.

V práci uvedu, jak nazírám na vybrané judikáty a naváži úvahami *de lege ferenda*. Na závěr práce provedu shrnutí problematiky a zhodnocení. Celá práce bude systematicky strukturována a zpracována za využití metody systémové, deskriptivní, analytické, metody syntézy a dedukce.

Diplomová práce vychází z právního stavu k datu 12. 12. 2021.

1. Právo na informace v právní úpravě

1.1. Historický exkurs

Základní zakotvení práva na informace na národní úrovni nalezneme v ústavním pořádku, konkrétně v Listině základních práv a svobod v čl. 17 odst. 1 a čl. 35 odst. 2. Základním pramenem práva na zákonné úrovni v oblasti poskytování informací orgány veřejné správy je zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím (dále v textu též „informační zákon“ nebo „inf. zák.“). Kromě něj existuje úprava práva na informace o životním prostředí obsažená v zákoně č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí. Některá specifická ustanovení týkající se poskytování informací můžeme nalézt i v jiných zvláštních zákonech. O tom, jaký je vztah informačního zákona, k takovým jiným zákonům se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010-86 podle něhož, je třeba rozlišovat případy, kdy vůbec neaplikujeme informační zákon (kritéria nalezneme v samotném § 2 odst. 3 inf. zák.), od situace kdy jej použijeme jako zákon obecný a k němu pouze některá zvláštní ustanovení zákonů jiných. Samotný zákon o právu na informace o životním prostředí je právě onen zákon, který danou oblast poskytování informací o životním prostředí upravuje natolik komplexně, že není třeba aplikovat informační zákon vůbec.³ Pokud by však zákon o právu na informace o životním prostředí přece jen nějakou situaci neupravoval, bude nutné postupovat dle informačního zákona.⁴ Ke kodifikaci informačního zákona, však vedla poměrně dlouhá cesta a obdobně jako je tomu u většiny českých právních předpisů, inspiraci hledal v mezinárodní právní úpravě. Z toho hlediska je nutné rozlišovat právní úpravu národní a mezinárodní.⁵

Počátky zakotvení svobodného přístupu k informacím ve světě můžeme datovat zhruba do druhé poloviny dvacátého století, kdy velmi významnou roli sehrál v Americe tzv. Freedom of Information Act přijatý roku 1966, následovaly Francouzský zákon o svobodě informací z roku 1978, kanadský, australský a novozélandský z roku 1982 a holandský z roku 1991. Svobodný přístup k informacím zakotvilo roku 1992 také Maďarsko a stalo se tak první

³ KORBEL, František. *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013, 145 s.

⁴ *Jaký je rozdíl mezi právem na informace o životním prostředí a obecným právem na informace?* [online]. frankbold.org, 4. března 2021 [cit. dne 11. 12. 2021]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/pravo-na-informace/pravo-na-informace/zakladni-informace/rada/jaky-je-rozdil-mez-pravem-na-informace-o-zivotnim-prostre>.

⁵ ROTHANZL, Lukáš. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 2 - 3 s.

postkomunistickou zemí, která k takovému kroku přistoupila.⁶ Byť by se na první pohled mohlo zdát, že Česká republika zaostávala v přijetí příslušné právní úpravy až do roku 1999, a ačkoli tomu tak v určitém ohledu skutečně je, shledávám jako nutné podotknout, že zákonodárce již v roce 1993 předpokládal, a směřoval k přijetí takového zákona, když právo na informace zakotvil do zákona č. 2/1993 Sb. Listiny základních práv a svobod (dále v textu též „Listina“).⁷ Zajímavé je, že i v samotné Listině je právo na informace o životním prostředí upraveno zvlášť, a sice v čl. 35 odst. 2, který zaručuje včasnost a úplnost informací o stavu životního prostředí. Obecně je právo na informace v Listině zaručeno čl. 17 odst. 1.⁸

1.2. Mezinárodní právní úprava

V kontextu mezinárodním a unijním existuje celá řada předpisů, které právo na informace zakotvují, či je přinejmenším zmiňují. Za základní normu na mezinárodněprávní úrovni v oblasti práva na přístup k informacím, lze považovat Všeobecnou deklaraci lidských práv. Ta byla přijata Valným shromážděním Organizace spojených národů v roce 1948.⁹ Deklarace ve svém čl. 19 uvádí: „Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice.“¹⁰ Byť je Všeobecná deklarace lidských práv dokumentem, který z hlediska právní teorie postrádá právní závaznost, je považována za jeden z nejdůležitějších pramenů mezinárodního práva vůbec.

Roku 1981 bylo Radou Evropy přijato Doporučení R (81) 19 Výboru ministrů o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů. To se zabývá otázkou přístupu k informacím a jejich poskytováním, v kontextu předpokladu otevřené a transparentní veřejné správy, jakožto jednoho z požadavků tzv. dobré správy.¹¹ Doporučení formuluje osm základních principů informační svobody:

⁶ KUŽÍLEK, Oldřich, ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002, 14 s.

⁷ ROTHANZL, Lukáš. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 2 – 4 s.

⁸ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

⁹ KUŽÍLEK, Oldřich, ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002, 21 s.

¹⁰ Usnesení Valného shromáždění OSN č. DE01/48 ze dne 10. prosince 1948, Všeobecná deklarace lidských práv.

¹¹ KUŽÍLEK, Oldřich, ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002, 21 s.

- I. *„Každá osoba podléhající jurisdikci členského státu má právo obdržet informace uchovávané veřejnými orgány.*
- II. *Státní orgány mají pro poskytování informací použít efektivních a vhodných prostředků.*
- III. *Žadatel nemusí prokazovat zvláštní zájem.*
- IV. *Přístup k informacím musí být zajištěn na základě rovnosti.*
- V. *Přípustná jsou jen omezení, která jsou v demokratické společnosti nezbytná k ochraně veřejných legitimních zájmů a k ochraně soukromého života a jiných soukromých legitimních zájmů.*
- VI. *O každé žádosti musí být rozhodnuto v přiměřené lhůtě.*
- VII. *Každé zamítnutí musí být odůvodněno.*
- VIII. *Každé zamítnutí smí být předmětem odvolání.“¹²*

Na těchto principech jsou pak vystaveny právní úpravy členských států týkající se práva na informace a český informační zákon není výjimkou.¹³

V rámci všeobecné informační povinnosti je třeba zmínit Evropskou Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, Rady Evropy z roku 1950. Pokud bychom zde hledali výslovné zakotvení práva na informace tak jej nenalezneme, takové zakotvení zde pozbývá. Nicméně v čl. 10 odst. 1, který pojednává o svobodě projevu, je zmínka o svobodě přijímat a rozšiřovat informace, doslovně se zde stanoví: *„každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice.“¹⁴* Obdobné pojetí práva na informace jako výraz svobody projevu nalezneme rovněž v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, či v Úmluvě o právech dítěte z roku 1989 (viz čl. 13).¹⁵

V rámci Evropského společenství platil Kodex chování pro přístup veřejnosti k dokumentům Rady a Komise z roku 1993, který se týkal pouze informací Komise a Rady a platil do doby, než byl Amsterodamskou smlouvou zařazen do smlouvy o založení Evropského společenství čl. 255.¹⁶

¹² Doporučení R (81) 19 Výboru ministrů ze dne 25. listopadu 1981.

¹³ KUŽÍLEK, Oldřich, ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002, 21 s.

¹⁴ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

¹⁵ VÍCHA, Ondřej. In: HAK, Jan, VÍCHA, Ondřej. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*, Wolters Kluwer. 2020, 3 – 4 s.

¹⁶ KUŽÍLEK, Oldřich, ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002, 22 s.

Listina základních práv EU z roku 2000, která se s účinností Lisabonské smlouvy stala právně závaznou, v čl. 11 taktéž zmiňuje právo na svobodu projevu a právo na informace.¹⁷

Nelze opomenout Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která harmonizovala postupy členských států při využívání informací subjektů veřejného sektoru. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o směrnici a ty nejsou, na rozdíl od nařízení, přímo použitelné, byla Česká republika povinna včlenit její obsah do českého právního řádu. Stalo se tak zákonem č. 61/2006 Sb. který novelizoval informační zákon. Tato novela je charakteristická také tím, že byl vypuštěn dodatek „hospodařící s veřejnými prostředky“ u veřejné instituce.¹⁸ Mimo jiné, tato směrnice vymezovala, co se rozumí pojmem „veřejnoprávní subjekt“, který nápadně připomíná pojem „veřejná instituce“. Podle ní je „*veřejnoprávním subjektem jakýkoliv subjekt, který je zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu zároveň má právní subjektivitu a je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty.*“¹⁹ Tato definice však převzata do informačního zákona nebyla. Směrnice byla zrušena ke dni 16. 7. 2021.

Další novela informačního zákona pak byla provedena zákonem č. 222/2015 Sb., který měl promítnout do českého právního řádu Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2013/37/EU ze dne 26. 6. 2013, která změnila směrnici 2003/98/ES.²⁰

Tyto směrnice však byly nahrazeny novou směrnicí, která je v platnosti od 16. 7. 2019. Je jí Směrnice (EU) 2019/1024 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru. K 17. 7. 2021 měla být tato směrnice začleněna do vnitrostátního práva v členských zemích, což se v případě České republiky nestalo.²¹

¹⁷ Listina základních práv EU. Úř. Vest. C 326, 26. října 2012, 391—407 s.

¹⁸ ŠAMAJOVÁ, Ester, PŘÍKAZSKÁ, Lenka. *Veřejná instituce jako povinný subjekt dle zákona o svobodném přístupu k informacím* [online]. akhsp.cz, 20. května 2018 [cit. dne 11. prosince 2021]. Dostupné z: <https://akhsp.cz/verejna-instituce-jako-povinnny-subjekt-dle-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim/>.

¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Úř. Vest. L 345, 31. prosince 2003. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0098>.

²⁰ ROTHANZL, Lukáš. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 4 – 5 s.

²¹ Evropský parlament, Úřad pro publikace. *Otevřená data a opakované použití informací veřejného sektoru* [online]. eur-lex.europa.eu, 15. října 2019 [cit. dne 5. 11. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/LSU/?uri=CELEX%3A32019L1024>.

Za zmínku také stojí právně závazná Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům – Tromsø z 18. června 2009. Smluvní strany se jí zavázaly k zavedení alespoň minimálních standardů práva na přístup k úředním dokumentům.²² V preambuli tohoto dokumentu se dočteme, že „Právo na přístup k úředním dokumentům je rovněž zásadním zdrojem informací pro veřejnost, pomáhá veřejnosti utvořit si názory na stav společnosti a na orgány veřejné správy, podporuje integritu, efektivnost, účelnost a odpovědnost orgánů veřejné správy, a tím pomáhá potvrdit jejich oprávněnost.“²³

1.3. Vnitrostátní právní úprava

V kontextu vnitrostátního práva na informace je více než vhodné začít u předpisů nejvyšší právní síly, tedy na ústavní úrovni. V ústavním pořádku je právo na informace chráněno jako základní lidské právo Listinou základních práv a svobod. Zde je zařazeno mezi politická práva. Čl. 17 Listiny v odst. 1 stanoví: „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.“ V odst. 2.: „Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.“ V odst. 3.: „Cenzura je nepřipustná.“ V odst. 4.: „Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“ A konečně v odst. 5.: „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“²⁴

Zákonem, na který Listina odkazuje ve svém čl. 17 odst. 4 a 5, je dnes zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, jehož vznik Listina předpokládala. V hierarchii právních předpisů na zákonné úrovni však nestojí zmíněný zákon sám. Vedle něj je zde již zmíněný zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

²² VÍCHA, Ondřej. In: HAK Jan, VÍCHA Ondřej. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*, Wolters Kluwer. 2020, 4 s.

²³ Úmluva Rady Evropy z 18. června 2009 o přístupu k úředním dokumentům (Tromsø). Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680084826>.

²⁴ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

2. Subjekty práva na informace

2.1. Obecná charakteristika

Subjektem práva na informace rozumíme adresáta norem práva na informace, mohou jimi být fyzické či právnické osoby. Jsou to osoby, kterým z příslušných norem plynou určitá oprávnění, nebo naopak zákazy, případně jim norma může něco přikazovat. Subjekty práva na informace dle informačního zákona rozlišujeme na povinné a oprávněné.²⁵ Hovoříme tak o osobách povinných informace poskytovat na straně jedné a osobách oprávněných požadovat poskytnutí informace na straně druhé. Subjektem oprávněným je, optikou informačního zákona, žadatel o informace, kterým může být dle § 3 odst. 1 informačního zákona, kdokoli, ať už jde o fyzickou či právnickou osobu. Poněkud složitější je definice subjektu, který je povinen informace poskytnout. Ta je obsažená v § 2 odst. 1 a 2 informačního zákona, když odst. 1 stanoví: „*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.*“ v odst. 2. pak dodává „*Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.*“²⁶

Při formulování subjektů povinných zákonodárce vycházel z Listiny, která v čl. 17 říká, že „*státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.*“²⁷ Na rozdíl od ní je v informačním zákoně navíc množina osob povinných, kterými jsou veřejné instituce. Ta do zákona přibyla novelou č. 39/2001 Sb. kdy byl do informačního zákona přidán pojem „veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky“.²⁸ Zákonem č. 61/2006 Sb., byl § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím upraven do takové podoby, jak jej známe dnes, tedy na místo „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky“ zůstala pouze „veřejná instituce“.²⁹ Podle § 2 informačního zákona rozlišujeme povinné subjekty s úplnou informační povinností, kterými jsou právě státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce, a povinné subjekty s částečnou informační povinností což znamená, že jsou povinny poskytnout

²⁵ *Kdo má povinnost poskytovat informace?* [online]. frankbold.org, 11. června 2021 [cit. 11 prosince 2021]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/pravo-na-informace/pravo-na-informace/proces-ziskani-a-poskytnuti-informace/rada/kdo-ma-povinnost-poskytovat-informace>.

²⁶ Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

²⁸ Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím ve znění zák. č. 39/2001 Sb.

²⁹ Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím ve znění zák. č. 61/2006 Sb.

informace pouze v rozsahu jejich rozhodovací činnosti. Částečnou informační povinnost dle § 2 odst. 2 informačního zákona mají subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy.³⁰ Příkladem může být fyzická osoba, jíž byl na základě zákona svěřen výkon veřejné moci v rámci určitého odvětví veřejné správy, jako je tomu v případě lesní stráže ve smyslu zákona č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů.³¹

2.2. Povinné subjekty

Subjekty, jež jsou povinné poskytovat informace, se při takové činnosti mají řídit principem publicity, neboli též otevřenosti veřejné správy. To znamená, že jsou povinné poskytovat zásadně všechny informace, až na určité výjimky. V minulosti byla veřejná správa v tomto kontextu ovládána principem diskrétnosti. Východiskem tohoto principu bylo, že informace se zásadně, až na výjimky, neposkytují. Tento princip je typický pro státy totalitních režimů.³²

V následujícím výkladu, se ze subjektů s úplnou informační povinností budu zabývat státními orgány, územními samosprávnými celky a jejich orgány, a dále se okrajově budu věnovat povinným subjektům s částečnou informační povinností byť z hlediska systematiky by měl předcházet výklad pojmu veřejné instituce. Veřejným institucím pak budou věnovány kapitoly navazující.

2.2.1. Státní orgány

Státními orgány, které jsou jednou z množin orgánů, jež mají úplnou informační povinnost, nelze limitovat na orgány moci výkonné, resp. orgány státní správy. Je třeba jimi rozumět také další orgány zbývajících složek moci (tj. zákonodárství jakož i moci soudní). Důležité je také terminologicky odlišovat státní orgány od správních orgánů a orgánů veřejné správy.³³ „*Správní orgán je někdy ztotožňován s orgánem státní správy (správním úřadem), jindy se jím rozumí orgán veřejné správy, v zásadě je však pojem používán jako legislativní*

³⁰ JELÍNKOVÁ, Jitka. In: JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 19 s.

³¹ ROTHANZL, Lukáš. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 45 s.

³² KUŽÍLEK, Oldřich, ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002, 15 s.

³³ ROTHANZL, Lukáš. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 25 s.

*zkratka. Orgánem veřejné správy je jak státní orgán vykonávající přímou státní správu, tak jiný, zpravidla nestátní subjekt nadaný samosprávou či pověřený výkonem státní správy.*³⁴

Ačkoli by se na první pohled mohlo zdát, že pojem je dosti výstižný, není tomu tak a v praxi se problematice výkladu nevyhneme ani zde. Potíže mnohdy činí rozpoznat, do které kategorie povinných subjektů ten či onen subjekt spadá. Vzhledem k tomu, že pojem veřejné instituce je dosti široký, může docházet k částečnému překrytí kategorie státních orgánů.

V minulosti bylo například sporné, zda Veřejný ochránce práv je nebo naopak není subjektem povinným jako státní orgán. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52, bylo postaveno najisto, že Veřejný ochránce práv je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jakožto specifický kontrolní státní orgán.³⁵ Obdobně rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 2 Ans 8/2010-68 v případě prezidenta republiky. Zmíněný judikát však prezidenta jako povinný subjekt bere pouze v případě, že nevystupuje v pozici ústavního činitele.³⁶ Rozhodování o konkrétních žádostech o informace by měla v případě prezidenta činit Kancelář prezidenta, podobně je tomu u Veřejného ochránce práv, tam je to Kancelář veřejného ochránce práv. Stejně tak by měla být pod pojem státního orgánu povinného k poskytování informací podřazena vláda. Další subjekty povinné, které spadnou do kategorie státních orgánů, jsou bezpečnostní sbory a státní zastupitelství.³⁷

2.2.2. Územní samosprávné celky a jejich orgány

Druhým okruhem subjektů s úplnou informační povinností jsou územní samosprávné celky a jejich orgány. Po zpřesnění novelou č. 61/2006 Sb., která předmětné ustanovení uvedla do nynější podoby, tj. zaměnila sousloví „orgány územní samosprávy“ za současné „územní samosprávné celky a jejich orgány“ se očekávalo, že nadále nebude docházet k problémům s posouzením, zda je povinen informaci poskytnout sám územní samosprávný celek či jeho jednotlivý orgán. Nejasnosti však i přes tuto novelu přetrvávají. V kontextu důvodové zprávy je však možné dovozovat, že zákonodárce chápe již sám územní samosprávný celek jako povinný subjekt a jeho orgány pouze jako „prostředek“ poskytnutí vlastní informace. Ať se již informace týká kteréhokoli orgánu konkrétního územního

³⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo, 4. vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 9 s. Dostupné z: systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, čj. 2 As 58/2007 - 52, (č. 1586/2008 Sb. NSS) Dostupné z: www.nssoud.cz.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011, čj. 2 Ans 8/2010 – 68. Dostupné z: www.nssoud.cz.

³⁷ ROTHANZL, Lukáš. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 26 s.

samosprávného celku, spadá do působnosti právě tohoto územního samosprávného celku. Který orgán územního samosprávného celku bude konkrétní informaci poskytovat, záleží na tom, zda spadá pod samostatnou nebo přenesenou působnost.³⁸

2.2.3. Povinné subjekty s částečnou informační povinností

Na základě ustanovení § 2 odst. 2 inf. zák. je povinným subjektem také ten, kdo není státním orgánem, územním samosprávným celkem či jeho orgánem, ani veřejnou institucí, za předpokladu, že vykonává rozhodovací pravomoc v oblasti veřejné správy. Takový subjekt je povinen poskytovat informace co do rozsahu jeho rozhodovací činnosti, proto je nazýváme povinné subjekty s částečnou informační povinností. Do této skupiny spadají veřejné stráže, které vykonávají veřejnou správu na základě příslušných zvláštních předpisů, jimiž jim byl svěřen. Jsou jimi mimo již výše zmiňovanou lesní stráž, také vodní stráž, rybářská stráž, stráž přírody apod.³⁹ Dále je možné pod tuto skupinu subsumovat profesní komory např. Českou advokátní komoru, Notářskou komoru České republiky, ale i jiné fyzické osoby, kterým byl svěřen výkon veřejné moci např. soudní exekutor, notář, ředitel školy, rektor vysoké školy atd.⁴⁰

³⁸ ROTHANZL, Lukáš. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016., 26-28 s.

³⁹ ROTHANZL, Lukáš. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 45 s.

⁴⁰ KOLMAN, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 73 s.

3. Veřejná instituce

Posledním, ale pro tuto práci nejzásadnějším okruhem subjektů s úplnou informační povinností jsou veřejné instituce. Výklad tohoto pojmu je v aplikační praxi nejvíce problematický, je tomu tak právě proto, že jde o neurčitý právní termín a jako takový by měl být definován zákonem. Jeho legální definici však v právní úpravě nenajdeme. V právní praxi si tak musíme vystačit s rozhodovací činností soudů, které se ex post snaží neurčitost právní úpravy zhojit. Obzvláště rozsáhlá je judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, nezaostávají ovšem ani krajské soudy.

3.1. Vývoj pojmu „veřejná instituce“ ve světle soudní judikatury

Ačkoliv se pojem do informačního zákona tak jak jej známe dnes, dostal až novelou č. 61/2006 Sb., před její účinností byl již v zákoně v určité podobě zachycen a to od novely informačního zákona č. 39/2001 Sb.⁴¹ V této době ustanovení § 2 odst. 1 znělo takto: „*Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány a orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.*“⁴² Stejně jako je tomu dnes, i tehdy zakotvené sousloví „veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky“ vyvolávalo spory o to, jaké entity sem lze podřadit neboť ani tehdy nebyla v zákoně obsažena legální definice, která by právní pojem přiblížila a důvodová zpráva k návrhu novely nepodávala výklad pojmu, jakož ani neobjasnila úmysl zákonodárce.⁴³

V následujícím textu se budu věnovat jednotlivým rozhodnutím, které přispívají k objasnění pojmu veřejné instituce, přičemž jednotlivé judikáty budou seřazeny z hlediska časového.

3.1.1. III. ÚS 671/02- Všeobecná zdravotní pojišťovna

Za rozhodující judikát, je považován náleze Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02. Tento náleze je považován za počátek soudního dotváření pojmu „veřejná instituce“ vůbec.⁴⁴ V roce 2001 se obrátil stěžovatel se svou žádostí na Okresní pobočku VZP ve Svitavách, o poskytnutí informací. Okresní pobočka VZP ve Svitavách mu co do části žádosti informace sdělit odmítla a v další části jej odkázala k nahlédnutí na úřadovny VZP v

⁴¹ ROTHANZL, Lukáš. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 31 – 32 s.

⁴² Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 39/2001 Sb.

⁴³ ROTHANZL, Lukáš. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 32 s.

⁴⁴ KORBEL, František. *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, 77 s.

okresu Svitavy. Stěžovatel na to reagoval podáním odvolání proti odepření poskytnutí informace, nicméně to bylo považováno za bezpředmětné, což bylo sděleno stěžovateli ředitelem Okresní pobočky VZP ve Svitavách.⁴⁵

Stěžovateli nezbylo nic než se bránit soudní cestou a to učinil podáním žaloby u Městského soudu v Praze, v níž namítal, že rozhodujícím orgánem o odvolání měla být Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky jakožto povinný subjekt vyššího stupně nadřazený povinnému subjektu, nikoli tedy ředitel Okresní pobočky VZP jak se v daném případě stalo. Ani tady ovšem stěžovatel nepochodil, neboť výsledkem řízení před Městským soudem v Praze bylo jeho zastavení, v čemž spatřoval stěžovatel odepření ústavně zaručeného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a práva na informace dle čl. 17 Listiny. Městský soud vyloučil podřazení VZP pod kategorii státních orgánů, orgánů místní samosprávy a stejně tak pod kategorií veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Důvody, proč nemohla VZP spadat pod první dvě kategorie, jsou zřejmé. Jakkoli se ovšem mohlo obecnému soudu zdát, že podobně jasné je, že VZP není veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky, dospěl k závěru zcela nepřijatelnému. Což ostatně více než potvrzuje právní názor Ústavního soudu zachycený v předmětném nálezu.⁴⁶

Jaké byly argumenty obecného soudu pro to, že VZP není veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky? Obecný soud je vystavil na tom, že novela, která toto ustanovení změnila, změnila zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi a vzhledem k tomu, že pojem blíže nespecifikovala, vyšel v podstatě z toho, že když je použit právě v souvislosti s Českou televizí tak se vztahuje jen na Českou televizi. Jako přinejmenším problematický, vnímám závěr obecného soudu, že pokud je prováděna novela zákona o České televizi a v rámci této novely je změněno ustanovení zákona jiného, obsahově nesouvisejícího, týká se taková změna pouze České televize. Městský soud v Praze tedy podřadil VZP pod kategorii subjektů s částečnou informační povinností, což vedlo k závěru, že stěžovatelem požadované informace nespádají do okruhu informací, které má VZP povinnost poskytnout, když povinnost je dána rozsahem její rozhodovací činnosti.⁴⁷

Obecný soud se sice snažil svůj závěr opřít o důvodovou zprávu k předmětné novele, ta ovšem poněkud lakonicky argumentovala důvodností obecné úpravy v informačním zákoně ve srovnání s úpravou práva na informace ve speciálních zákonech např. v zákoně o České

⁴⁵ KORBEL, František. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, 77 s.

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02 (N 10/29 SbNU 69), bod I. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02 (N 10/29 SbNU 69), bod I. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

televizi a takový argument ve finále ani ústavnímu soudu nestačil, když velmi trefně odkázal na slova Gustava Radbrucha.⁴⁸ Ten konstatoval: *"Vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově-nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší než jeho autor - on právě musí být moudřejší než jeho autor."*⁴⁹ Proto ve svém důsledku, při zohlednění jazykového, systematického a teleologického výkladu, Ústavní soud shledal porušení základních práv stěžovatele a uzavřel, že s ohledem na obecně stanovenou množinu bylo nepochybně účelem zákonodárce podřadit pod pojem „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky“ i Českou televizi a Český rozhlas, ale nikoli omezení pouze na ně.⁵⁰

Ačkoli se může zdát, že judikát je již překonaný, neboť zákonodárce upustil od sousloví „veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky“ a dále ponechal pouze pojem „veřejná instituce“ novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., jeho význam bude přetrvávat i nadále a to zejména v oblasti interpretace práva.

3.1.2. III. ÚS 686/02 - Fond národního majetku České republiky

Od vydání předcházejícího nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003 neuplynulo ovšem dlouho a právní praxe si vyžádala další judikaturní krok k dotvoření pojmu „veřejné instituce“. Dalším zásadním nálezem pro vývoj pojmu je náleze Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003 sp. zn. III. ÚS 686/02 ve věci Fondu národního majetku. Pro úplnost si dovoluji shrnout, že do okamžiku vydání tohoto nálezu, bylo prozatím postaveno naroveň, že povinnými subjekty s úplnou informační povinností jsou kromě státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků také veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, pod které nepochybně patří Česká televize, Český rozhlas, ale také Všeobecná zdravotní pojišťovna.⁵¹

Podstatou nálezu ze dne 27. 2. 2003 byla otázka, zda Fond národního majetku České republiky je či není veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky. Stěžovatelka, které Fond národního majetku České republiky (dále též jen „Fond“) odepřel poskytnout informaci dle informačního zákona a která byla následně neúspěšná i v řízení o přezkoumání rozhodnutí

⁴⁸ Náleze Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02 (N 10/29 SbNU 69), bod II. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

⁴⁹ RADBRUCH Gustav, *Rechtsphilosophie. Studienausgabe*. Hrsg. R. Dreier, S. Paulson, Heidelberg 1999, 107 s.

⁵⁰ Náleze Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02 (N 10/29 SbNU 69), bod II. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

⁵¹ Náleze Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02 (N 10/29 SbNU 69). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

o odepření informace u Městského soudu v Praze, se u Ústavního soudu domáhala, prostřednictvím ústavní stížnosti, zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2002 kterým bylo zastaveno řízení o přezkoumání rozhodnutí Fondu o odepření informace. Obdobně jako ve věci Všeobecné zdravotní pojišťovny i tady stěžovatelka spatřovala v rozhodnutí obecného soudu zásah do práva na informace dle čl. 17 Listiny a ve svém důsledku i čl. 36 Listiny.⁵²

Obecný soud dospěl při svém rozhodování k závěru, že Fond národního majetku není veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky a ani nespadá pod jinou kategorii povinných subjektů. Že Fond nespadá pod kategorii státních orgánů ani nenaplnuje znaky orgánu územní samosprávy, jakož ani není subjektem, kterému zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, nebylo stěžovatelkou ani ústavním soudem rozporováno. Naopak tomu bylo ve vztahu k pojmu „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky“, kde Ústavní soud připomněl předcházející nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 671/02, podle kterého je třeba rozsah pojmu vymežit „*interpretací definičních znaků takto stanovené množiny subjektů*“.⁵³

Ústavní soud se nadále zabýval stanovením definičních znaků vykládaného pojmu, které podle něj lze vymežit a contrario k pojmům státní orgán, orgán územní samosprávy a veřejnoprávní korporace, přitom za veřejnoprávní korporace soud pokládá kategorii subjektů s částečnou informační povinností. Není pochyb o tom, že soud tak nejen navazuje na předchozí nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 671/02, ale také jej v podstatě doplňuje a rozvádí. K definičním znakům veřejné instituce, se soud dopracoval vydefinováním jednotlivých společných znaků konkrétních subjektů, které bylo nutné pod pojem podřadit, konkrétně Ústavní soud zmiňuje veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Společné znaky, těchto subjektů spatřoval soud ve veřejném účelu, jehož mají dosahovat, ve zřizování státem, ustanovování jejich orgánů státem, jakož i ve státním dohledu nad jejich činností. Ústavní soud též podotkl, že i v případě České televize a Českého rozhlasu jsou tyto znaky rovněž přítomny, byť se jedná o právnické osoby, které hospodaří s vlastním majetkem, čímž naznačoval, že hospodaření subjektu se svým vlastním majetkem nemá

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 (N 30/29 SbNU 257). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 (N 30/29 SbNU 257), bod II. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

automaticky znamenat vyloučení z pojmu „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky“, neboť tímto směrem se ubíraly úvahy obecného soudu.⁵⁴

S pomocí těchto definičních znaků ve spojení se zákonem č. 171/1991 Sb. byl Ústavní soud schopen odůvodnit zařazení Fondu majetku České Republiky pod množinu veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky a vyjasnil jeho postavení jakožto subjektu povinného podle informačního zákona.⁵⁵

Lze tedy dovodit, že výklad pojmu, definiční podmínka „hospodaření s veřejnými prostředky“, spíše komplikovala, než usnadňovala. Proto se jeví jako smysluplné její odstranění, výše zmiňovanou novelou č. 61/2006 Sb.

Ačkoli novela nabyla účinnosti až po vydání předmětného nálezu Ústavního soudu, lze nálezu i přesto používat i nadále. Ostatně i sám Ústavní soud na něj navazuje při dalším výkladu pojmu „veřejné instituce“, nyní již zbaveného znaku „hospodařící s veřejnými prostředky“.⁵⁶

3.1.3. IV. ÚS 29/03 – Pozemkový fond

Usnesením ze dne 17. 3. 2003 reagoval Ústavní soud na ústavní stížnost Pozemkového fondu ČR, kterou usiloval o zrušení rozsudku obecného soudu. Důvodem byla skutečnost, že obecný soud zrušil rozhodnutí Pozemkového fondu o odepření informace dle informačního zákona a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť dospěl k závěru, že Pozemkový fond je veřejnou institucí, která hospodaří s veřejnými prostředky. Pozemkový fond však zastával názor, že není subjektem povinným poskytovat informace o jeho činnosti a proto podal ústavní stížnost. U Ústavního soudu však neuspěl, neboť Ústavní soud pro posouzení využil již dříve formulovaná kritéria z nálezu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 ve věci odepření informací od Fondu národního majetku, rozebraný výše. Ústavní stížnost byla tedy odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost, neboť Ústavní soud shledal, že Pozemkový fond byl zřízen zákonem, konkrétně zákonem č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, jeho orgány byly kreovány státem, plnil převážně veřejné účely stanovené zákonem a stát zákonem zakotvenými prostředky vykonával dohled nad jeho činností.⁵⁷

Dnes je význam daného rozhodnutí téměř nulový, když zákon o Pozemkovém fondu byl zrušen ke dni 31. 12. 2012. Pozemkový fond tak dnes nahrazuje Státní pozemkový úřad,

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 (N 30/29 SbNU 257), body I. – II. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

⁵⁵ Tamtéž, bod II.

⁵⁶ KORBEL, František. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, 80 s., pozn. pod čarou.

⁵⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. března 2003, sp. zn. IV. ÚS 29/03. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

který byl zřízen s účinností k 1. 1. 2013 jako správní úřad s celostátní působností zákonem č. 503/2012 Sb. o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů konkrétně v §1 odst. 1. V § 1 odst. 2 tentýž zákon stanoví, že Státní pozemkový úřad je organizační složka státu. Z pohledu informačního zákona, tak o povinnosti pozemkového úřadu poskytovat informace nebude nadále pochyb, neboť takový subjekt bude spadat pod pojem státního orgánu ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona.⁵⁸

3.1.4. I. ÚS 260/06 - Letiště Praha (Pojmové znaky veřejné instituce)

„Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.“⁵⁹ Takto vymezil Ústavní soud pojmové znaky veřejné instituce ve svém nálezu I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 ve věci státního podniku Letiště Praha.

Byť judikatura mezi pojmovými znaky neuvádí právní osobnost neboli subjektivitu a není tedy objasněno, zda za veřejnou instituci mohou být pokládány jak entity, které mají právní osobnost, či dokonce i entity, které právní osobnost tedy způsobilost být subjektem práv a povinností nemají, předpokládá se, že tato skutečnost nerozhoduje. Z entit, které právní osobnost mají lze uvést např. obchodní společnosti, příspěvkové organizace, školské právnické osoby apod. Těmi, které naopak nejsou způsobilostí mít práva a povinnosti nadány, mohou být různé organizační složky státu či územních samosprávných celků.⁶⁰

Tento nálezn je považován za jeden z nejvýznamnějších pro dotváření pojmu „veřejná instituce.“ Spor, který vedl k jeho vydání, se týkal žádosti o poskytnutí informace po státním

⁵⁸ Zákon č. 503/2012 Sb. o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129), bod III. a). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

⁶⁰ JELÍNKOVÁ, Jitka. In: JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 15 s.

podniku Letiště Praha (dále též „státní podnik“), konkrétně stěžovatel požadoval kopii Smlouvy o financování výstavby terminálu S 2. Tuto informaci státní podnik odmítl poskytnout a uzavřel věc s tím, že není subjektem povinným dle inf. zák. a že smlouva, s výjimkou některých částí textu, tvoří obchodní tajemství. Proti odmítnutí se bránil stěžovatel podáním odvolání, avšak neúspěšně, proto následně podal správní žalobu k Městskému soudu v Praze, která byla nakonec zamítnuta. Proti rozsudku o zamítnutí žaloby, pak podal stěžovatel kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, kde výsledek řízení opět nebyl ku prospěchu stěžovatele, a proto se obrátil s ústavní stížností na Ústavní soud.⁶¹

Ve své ústavní stížnosti využil stěžovatel judikatury Ústavního soudu, zejména pak závěry z nálezu III. ÚS 686/02, k podložení svého přesvědčení, že státní podnik je jakožto veřejná instituce subjektem povinným k poskytnutí informace ve smyslu inf. zák., neboť naplňuje definiční znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky v nálezu stanovené. Veřejný účel spatřoval stěžovatel ve skutečnosti, že Letiště Praha je zřízeno za účelem správy státního majetku, kterým mínil správu nemovitostí Letiště Praha a také jeho provoz. Je zřejmé, že provoz letiště, pokud nejde o letiště soukromé osoby využívané výlučně pro její soukromé účely, je institucí, která slouží veřejnosti k překračování hranic jednotlivých států, tedy k přemísťování se z území jednoho státu na území státu jiného. Pokud nahlédneme do Listiny, konkrétně do jejího článku 14., zjistíme, že ve výčtu základních lidských práv je taktéž zakotvena svoboda pohybu.⁶² Pokud si položíme otázku jak je svoboda pobytu realizována, dojdeme k závěru, že mimo jiné i možností cestovat. Prostřednictvím letiště tak veřejnost realizuje své základní právo spočívající ve svobodě pohybu. Již tato skutečnost je dle mého názoru dostatečně přesvědčující pro závěr o tom, že státní podnik Letiště Praha slouží veřejnému účelu. Zřízení státem stěžovatel vyděl v zakládací listině. Ve jmenování ředitele ministrem, byla stěžovatelem dovozována podmínka kreování státem a konečně, fakt, že ministerstvo mimo jiné jmenuje dozorčí radu, vnímal jako státní dohled nad jeho činností.⁶³

Ačkoli v době rozhodování Nejvyššího správního soudu ve věci, byla k dispozici judikatura Ústavního soudu (nález sp. zn. III. ÚS 671/02, a nález sp. zn. III. ÚS 686/02), který již v obdobné věci rozhodoval, je k podivení, že závěry Ústavního soudu, dříve judikované,

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129), bod I. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

⁶² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129), bod II. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

ve svém rozhodnutí nezohlednil.⁶⁴ Zejména pak Nejvyšší správní soud nepochopil s definičními znaky veřejné instituce tak, jak je Ústavní soud vymezil pro identifikaci určité entity jako veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Tedy Nejvyšší správní soud se měl zabývat veřejným účelem, zřizování státem, ustanovováním orgánů státního podniku státem, jakož i státním dohledem nad jeho činností což nikterak nerozvedl.⁶⁵ O tom zda tak soud nečinil záměrně či nikoli můžeme pouze spekulovat. Jednoznačné je, že Nejvyšší správní soud tak nerespektoval tzv. precedenční závaznost rozhodnutí Ústavního soudu vymezenou čl. 89 odst. 2 Ústavy. Tu doktrína chápe jako povinnost obecných soudů respektovat tzv. ratio decidendi, tj. právní názor vyjádřený v odůvodnění nálezu Ústavního soudu při rozhodování případů stejného druhu tj. typově shodných případů.⁶⁶ Byť se názory na soudcovské právo jakožto součást objektivního kontinentálního práva mohou různit, dnes již převažují názory akceptující soudcovskou tvorbu práva i v kontinentálním právním systému, který ve své čisté podobě na rozdíl od angloamerického systému soudcovskou tvorbu práva vylučuje.⁶⁷ Soudní judikatura je v české právní praxi jednoznačně přiznávána povaha pramene práva. Pokud nižší soudy nerespektují judikaturu vyšších soudů a v ní obsažená nalezená kritéria, dochází tak ke svévoli při rozhodování, čímž je porušeno právo na spravedlivý proces. To ovšem neznamena, že k odchýlnému rozhodnutí nemůže dojít nikdy, soudy však v takovém případě musí postupovat velmi obezřetně, aby nenarušovaly princip předvídatelnosti a právní jistoty, a je jejich povinností důkladně odklon odůvodnit.⁶⁸ Tak se však ze strany Nejvyššího správního soudu nestalo.

Ústavní soud nikterak nevytýkal postup Nejvyššího správního soudu, co do posuzování zda jsou kumulativně naplněny znaky a) veřejná instituce a b) hospodařící s veřejnými prostředky. Nicméně neztotožnil se úvahami Nejvyššího správního soudu, které následovaly a vedly k tomu, že za rozhodující považoval pouze proces vzniku státního podniku a nakolik je v něm přítomen soukromoprávní úkon. K tomu pak Ústavní soud zdůraznil nutnost zohlednění také dalších kritérií. Neboť tato úvaha Nejvyššího správního soudu vedla k závěru, že pokud byl státní podnik založen a vznikl v režimu, který plně koresponduje s režimem založení a vzniku obchodní společnosti ve sféře soukromého práva,

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2006, čj. 6 As 52/2004 – 67 (č. 851/2006 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.

⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 (N 30/29 SbNU 257). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

⁶⁶ BARTOŇ, Michal. In: JIRÁSEK, Jiří a kol: *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, 289 s.

⁶⁷ KNAPP, Viktor. *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. Praha: C. H. Beck, 1996, 112, 164-165 s.

⁶⁸ LAVICKÝ, Petr. In: VEČEŘA, Miloš, Jan HURDÍK a Martin HAPLA. *Nové trendy v soudcovské tvorbě práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 17- 18 s.

není možné považovat státní podnik za subjekt veřejného práva, a tedy není ani povinným subjektem ve smyslu informačního zákona. Taková úvaha Nejvyššího správního soudu ovšem a contrario vede k závěru, že povinným subjektem nemůže být žádný subjekt, který by vykazoval soukromoprávní prvky v procesu vzniku. Jak podotýká i Ústavní soud, není možné striktně oddělit subjekty soukromoprávní od těch veřejnoprávních, protože jejich prvky se prolínají. Přirozeně je pak nutné kvitovat skutečnost, že byt' má vznik určitého subjektu soukromoprávní základ, mohou se v jeho povaze vyskytnout znaky, které svou veřejnoprávní povahou převažují. V takových případech pak logicky nelze dojít k závěru, že jde o subjekt čistě soukromého práva. Na tomto případě demonstroval Ústavní soud nepřiléhavost argumentu Nejvyššího správního soudu a vymezil tedy další kritéria pro přezkum, zda jde o instituci veřejnou nebo soukromou, jak jsou uvedeny výše. Díky tomuto kroku Ústavního soud nepochybně do problematiky vnesl zásadním způsobem světlo, leč nikoli absolutně, jak je ostatně zřejmé z další judikатурní činnosti.⁶⁹

Ač je v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu více pasáží přinejmenším diskutabilních, za nejpalcivější problém vnímám nerespektování již zmíněné precedenční závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu.

3.1.5. 9 As 28/2007 – Národní památkový ústav

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007 sp. zn. 9 As 28/2007 známý pod populárním názvem Národní památkový ústav, je zajímavý ze dvou aspektů. Jednak v něm bylo potvrzeno postavení Národního památkového ústavu (dále též jako: „ústav“) jako veřejné instituce povinné k poskytnutí informací a také proto, že se týkal otázky tzv. „šikanózních žádostí“ o informace, protože podstata sporu spočívala v záměrném ignorování žádosti o informace ze strany Národního památkového ústavu, neboť stěžovatel obdobné žádosti podával opakovaně a dle názoru ústavu tím neúměrně zatěžoval výkon jeho činnosti, proto zcela cíleně ústav nereagoval na žádost stěžovatele, o poskytnutí informací dle inf. zák., kterou se domáhal sdělení výše finančních prostředků, přijatých Národním památkovým ústavem v roce 2004 ze státního rozpočtu, a výše a struktury mimorozpočtových prostředků jemu poskytnutých za stejné období.⁷⁰

Vzhledem k tomu, že ústav byl ve věci nečinný a stěžovatel tedy neobdržel požadované informace ani rozhodnutí o neposkytnutí informace, a to ani po podání odvolání,

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2007, čj. 9 As 28/2007 (č. 1402/2007 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.

podal žalobu k Městskému soudu v Praze a následně spor vyvrcholil podáním kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu.⁷¹

Senát Nejvyššího správního soudu se předně vyjádřil k povaze Národního památkového ústavu, přičemž zkoumal i možnost, zda není státním orgánem či orgánem územního samosprávného celku ve smyslu § 2 odst. 1 inf. zák., to však záhy vyloučil a shledal ústav veřejnou institucí ve smyslu citovaného ustanovení.⁷² Pro posouzení využil definiční znaky vymezené v nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 – Fond národního majetku a shledal u Národního památkového ústavu naplnění všech znaků. Tedy veřejného účelu, zřizování státem, tvorbu orgánů státem a státní dohled nad jeho činností.⁷³

Z rozhodnutí poněkud vyčnívá argument Nejvyššího správního soudu, že: „Veřejná instituce je subjektem, jehož založení a režim řízení se odvozuje z veřejného práva.“ Toto východisko však již v době vydání předmětného rozhodnutí bylo překonáno, neboť Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci státního podniku Letiště Praha dospěl k závěru, který přiznává postavení veřejné instituce i subjektům, které jsou právníckými osobami, jejichž založení se řídí právem soukromým za předpokladu, že jsou řízeny orgánem veřejné moci a naplňují ostatní definiční znaky veřejné instituce.⁷⁴ Použití argumentu veřejnoprávního vzniku instituce, jakožto jedno z kritérií tedy dle mého názoru dnes působí poněkud nepřiléhavě.

Dále v rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že subjektem povinným rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu o neposkytnutí informací je Ministerstvo Kultury, které je nadřízeným orgánem ve smyslu § 25 odst. 2 zákona ČNR č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči.⁷⁵

Jak jsem již výše uvedla, předmětná žádost o informace byla dle názoru ústavu zneužitím práva na informace, a proto Národní památkový ústav přikročil k jeho ignorování. Jakkoli se takový postup může z laického hlediska jevit na místě, pravdou zůstává, že je nejen v rozporu s informačním zákonem, ale též ústavním pořádkem. Byť se Nejvyšší správní soud k problému v rozhodnutí nevyjádřil, učinil tak již v minulosti Veřejný ochránce práv.

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2007, čj. 9 As 28/2007 (č. 1402/2007 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.

⁷² Tamtéž.

⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 (N 30/29 SbNU 257). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

⁷⁴ KORBEL, František. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, 87 s., pozn. pod čarou.

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2007, čj. 9 As 28/2007 (č. 1402/2007 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.

V kontextu tiskové zprávy Veřejného ochránce práv je takové ignorování žádosti porušením práva na spravedlivý proces. Ombudsman zde zdůrazňuje, že povinné subjekty žádost musí vyřídit některým z následujících způsobů a to informaci buď poskytnout, odmítnout nebo žádost o informaci odložit. V každém případě o tom musí vydat rozhodnutí.⁷⁶

3.1.6. 8 AS 57/2006 – FC Hradec Králové, a. s.

29. 5. 2008 byl vydán Nejvyšším správním soudem rozsudek ve věci kasační stížnosti, kterou stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu v Hradci Králové, jejímž základem byl především spor o posouzení, zda akciová společnost FC Hradec Králové a.s. (dále též „společnost“), je veřejnou institucí či nikoli.

V daném případě skutkový stav spočíval v tom, že stěžovatel požadoval po Magistrátu města Hradce Králové poskytnutí informace dle informačního zákona a to hned dvakrát po sobě. Obě žádosti však byly odloženy. Přípis o odložení žádosti si stěžovatel vyložil tak, že jde o rozhodnutí o odepření informace a bránil se odvoláním, které bylo zamítnuto Radou města, která neshledala akciovou společnost FC Hradec Králové za veřejnou instituci. Nadto Rada uvedla, že i v případě kdy by shledala předmětnou společnost veřejnou institucí, nebylo by povinným subjektem město, nýbrž společnost sama. Nicméně, stěžovatel téměř současně s druhou žádostí adresovanou Magistrátu podal ještě žádost třetí, ta však byla adresována přímo akciové společnosti FC Hradec Králové, která se vyslovila, že není povinným subjektem dle informačního zákona, neboť je subjektem soukromého práva. I v tomto případě tedy stěžovatel podal žádost opakovaně a opětovně se informace ze stejného důvodu nedomohl a o jeho odvolání již nebylo rozhodnuto.⁷⁷

Následovalo podání žaloby ke krajskému soudu v Hradci Králové, kterou bylo žalováno Statutární město Hradec Králové a také samotná společnost FC Hradec Králové, a. s. Žalobce v ní zdůraznil, že veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky, může být nejen veřejný subjekt, ale i subjekt soukromého práva, který byl založen za veřejným účelem orgány veřejné moci, jimž je podřízen, a jimiž je kontrolován. Tedy soukromý subjekt, který naplňuje znaky vymezené v nálezu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02- Fond národního majetku. Krajský soud ovšem žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že FC Hradec Králové, a. s., je subjekt soukromého práva, který nebyl založen státem, a tudíž není subjektem povinným k poskytnutí informace dle informačního zákona. Naproti tomu ve vztahu k územnímu

⁷⁶ Veřejný ochránce práv. *O Žádostech o informace musí úřad rozhodnout, i když je považuje za šikanu* [online]. Ochrance. cz., Publikováno 28. 11. 2013 [cit. dne 24. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/o-zadostech-o-informace-musi-urad-rozhodnout-i-kdyz-je-povazuje-za-sikanu/>.

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008, čj. 8 As 57/2006 (č. 1688/2008 Sb. NSS), body I.1.1.- I.2.2. Dostupné z: www.nssoud.cz.

samosprávnému celku tj. město Hradec Králové, soud konstatoval, že je povinným subjektem dle § 2 odst. 1 informačního zákona.⁷⁸

Posoudit a postavit najisto zda FC Hradec Králové, a. s., je, nebo není veřejnou institucí, zůstalo na Nejvyšším správním soudu. Jádrem problému bylo vyhodnotit, zda může akciová společnost zřízená územním samosprávným celkem, nikoli státem, být chápána jako veřejná instituce.

Doba, která uplynula od podání první žádosti o informace stěžovatelem, která byla podána 4. 10. 2005, do rozhodnutí Nejvyšším správním soudem dne 29. 5. 2008, je však poměrně dlouhá a v průběhu tohoto času došlo k jedné podstatné změně, a sice již několikrát zmiňované novele č. 61/2006 Sb., účinné od 23. 3. 2006, kterou byl vypuštěn požadavek na hospodaření s veřejnými prostředky. Nejvyšší správní soud však v době rozhodování vycházel ze zákonného znění, jaké zde bylo před novelou, neboť při přezkoumání rozhodnutí má vycházet soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, tak stanoví § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále též „SŘS“).⁷⁹

Nejvyšší správní soud při svém rozhodování reflektoval existující judikaturu Ústavního soudu, zejména šlo o nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003 sp. zn. III. ÚS 686/02 ve věci Fondu národního majetku a o nálezy ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci Letiště Praha. Právě ve druhém zmíněném nálezu tj. Letiště Praha, Ústavní soud zdůrazňoval, že není možné striktně oddělovat veřejné subjekty od subjektů soukromých a že je třeba vždy šetřit naplnění kritérií pro určení veřejné či soukromé instituce přičemž zařazení zkoumaného subjektu musí vyplývat z převahy znaků, které jsou pro tu kterou instituci typické.⁸⁰ K jednotlivým znakům plně odkazují výše do kapitoly 3.1.4.

Aby se Nejvyšší správní soud vypořádal s požadavkem ingerence státu do činnosti zkoumaného subjektu, vyložil pojem stát extenzivně. Musel totiž pojem státu vyložit natolik široce, aby pod něj byl schopen zahrnout územní samosprávný celek ingerující do činnosti zkoumané akciové společnosti. Soud zde vyšel velmi prostě, ze samotného okruhu osob povinných, mezi které informační zákon řadí i územní samosprávné celky a jejich orgány, přičemž veřejné instituce jsou dle Nejvyššího správního soudu kategorií, odvozenou od státu a územních samosprávných celků. Pokud tedy podléhá územní samosprávný celek informačnímu zákonu jako subjekt povinný, musí mu podléhat zákonitě i subjekt, který obec

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008, čj. 8 As 57/2006 (č. 1688/2008 Sb. NSS), body II.1. – II.2. Dostupné z: www.nssoud.cz.

⁷⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

založila k vykonávání samostatné působnosti. Takový závěr soud dovodil z pravomoci obcí vymezené v zákoně o obcích, kdy s odkazem na ustanovení § 35a odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., (dále též „zákon o obcích“), které zakotvuje právo obcí zakládat a zřizovat právnické osoby pro výkon samostatné působnosti, dovodil, že pokud by takové právnické osoby informačnímu zákonu nepodléhaly, záleželo by čistě na obci, zda vlastním úkonem omezí či zcela vyloučí část své činnosti z kontroly veřejnosti. Závěrem tedy můžeme říci, že soud shledal zřizovatelem FC Hradec Králové, a. s. stát v širším smyslu, což je první znak svědčící o povaze posuzované akciové společnosti jakožto veřejné instituce.⁸¹

Dále se však musel soud vypořádat také s ostatními znaky, které by mohly vést k závěru, že jde o veřejnou instituci. Požadavek kreování orgánů instituce státem byl naplněn, neboť orgány FC Hradec Králové a. s., vytváří město Hradec Králové jakožto jediný akcionář společnosti. Z hlediska existence či neexistence státního dohledu nad činností posuzované společnosti bylo nutné posoudit, zda v konkrétním případě dohled nad daným subjektem je vykonáván či není. V tomto případě soud dospěl k závěru, že státní dohled nad institucí je vykonáván městem jakožto jediným akcionářem, jednak prostřednictvím samotných akcionářských práv, ale také orgánů společnosti, které jsou jím voleny.⁸²

Diskutabilním se může jevit shledání veřejného účelu u posuzované akciové společnosti. Nejvyšší správní soud zde vycházel ze stavu, který zde byl, v době rozhodování správního orgánu. V té době měla společnost v obchodním rejstříku zapsaný předmět činnosti jediný, a sice provozování fotbalu v Hradci Králové. Nabízí se tedy otázka, do jaké míry je onen předmět činnosti veřejným účelem. Nejvyšší správní soud se k této otázce argumentačně postavil podle mého názoru poněkud netransparentně, neboť právě jeho argumentace na mě působí, jakoby se soud vydal „cestou nejmenšího odporu“ a mám ze zdůvodnění veřejného účelu smíšené pocity.

Nejvyšší správní soud uvedl, že při hodnocení veřejného účelu FC Hradec Králové a. s., vyšel ze zákonného rámce, v němž se pohyboval územní samosprávný celek při založení akciové společnosti. Konkrétně ze zákona zák. č. 128/2000 Sb. o obcích, jeho ustanovení § 1, § 2 odst. 1 a odst. 2, podle nichž obec jakožto základní územní samosprávné společenství občanů, které je veřejnoprávní korporací s vlastním majetkem, pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem.⁸³ K tomu dodal: „*Nesměřuje-li aktivita územního samosprávného celku ve vztahu k založení a*

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008, čj. 8 As 57/2006 (č. 1688/2008 Sb. NSS), bod III.3.2. Dostupné z: www.nssoud.cz.

⁸² Tamtéž.

⁸³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů.

*činnosti společnosti k uspokojování veřejných potřeb, resp. byl-li účel založení společnosti ryze soukromý, pak není zřejmé, jak tímto úkonem hodlal první žalovaný naplňovat zcela zřejmě veřejný cíl své existence spočívající ve všestranném rozvoji svého území a naplňování potřeb svých občanů.*⁸⁴

Ze zákona však plyne, že obec má při plnění svých úkolů chránit veřejný zájem, což ovšem nelze vykládat tak, že každý subjekt, který je obcí založen, je založen za účelem plnění veřejného zájmu. V opačném případě by to znamenalo, že subjekty, které obec založí, budou pokládány za založené ve veřejném zájmu, jen proto, že zákon ukládá obci chránit veřejný zájem. Jinými slovy, pouze ze skutečnosti, že není zřejmé, jak by úkonem zakládajícím společnost, která nesměruje k uspokojování veřejných potřeb, chtěla obec naplňovat veřejný cíl své existence nelze automaticky dospět k závěru o veřejném účelu společnosti. V tomto tedy shledávám argumentaci Nejvyššího správního soudu lehce vágní. Veřejný zájem je neurčitý právní pojem a proto měl Nejvyšší správní soud pojem nejdříve interpretovat a dále pod něj subsumovat onen předmět činnosti dané společností. To se však nestalo.

At' tak či tak nejvyšší soud shledal převahu znaků svědčící o veřejné povaze dané společnosti a tedy shledal ji veřejnou institucí ve smyslu informačního zákona, byť je po formální stránce osobou soukromého práva. Také konstatoval, že i město jakožto zřizovatel má povinnost poskytnout o společnosti informace, které má k dispozici.⁸⁵

3.1.7. 1 As 114/2011 – Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s.

U akciových společností se ještě chvíli zdržím a v následujícím textu se budu věnovat rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 114/2011-121 ve věci Dopravního podniku hl. m. Praha, a. s. (dále též „stěžovatel“ nebo „Dopravní podnik“).

Celý spor započal dne 1. 10. 2008, kdy podala společnost TEST, spol. s r. o., jejíž nástupkyní se později stala společnost ATALIAN CZ s.r.o. na základě univerzální sukcese (dále též „žadatelka“), u Dopravního podniku žádost o informace dle informačního zákona. Domáhala se poskytnutí informací, zda byla Dopravním podnikem jako zadavatelem veřejné zakázky uzavřena s vybraným uchazečem příslušná smlouva na realizaci zakázky spočívající v úklidu stanic metra. Informace však žadatelce poskytnuta nebyla. Žadatelka o informaci následně podala stížnost podle § 16a inf. zák., ani s tou však neuspěla, načež podala žalobu k městskému soudu v Praze, kde jí bylo vyhověno a rozhodnutí Dopravního podniku o odmítnutí žádosti o informace zrušeno. Dopravní podnik, který se se závěrem městského

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006 (č. 1688/2008 Sb. NSS), bod III.3.2. Dostupné z: www.nssoud.cz.

⁸⁵ Tamtéž.

soudu o tom, že je povinným subjektem neztotožnil, však toto rozhodnutí městského soudu napadl kasační stížností, o níž rozhodoval Nejvyšší správní soud. A kromě toho v dané věci rozhodoval i Ústavní soud, na nějž napadla ústavní stížnost Dopravního podniku. Ústavní soud pak potvrdil závěry Nejvyššího správního soudu.⁸⁶

Z vývoje v dané věci je tedy zřejmé, že Dopravní podnik hl. města Prahy se nehodlal smířit s myšlenkou, že je veřejnou institucí a tedy povinným subjektem dle inf. zák. Důležitou okolností v celé věci byl zřejmě fakt, že žadatelka také vystupovala jakožto poskytovatel veřejné dopravy a tudíž jako konkurent stěžovatele v dané oblasti, proto je pochopitelná intenzita obrany Dopravního podniku.

V kasační stížnosti namítal, že není povinným subjektem dle informačního zákona, ačkoli v době, kdy samotná žádost o informace stěžovateli přišla, již byl vydán rozsudek 8 AS 57/2006 – FC Hradec Králové, a. s., který přiblížil dopad informačního zákona na akciové společnosti. Judikatura týkající se oblasti právnických osob soukromého práva je však širší např. nález I. ÚS 260/06 ve věci Letiště Praha.

Proto je zajímavé, že stěžovatel svůj závěr o tom, že není povinným subjektem, opíral o tvrzení, že zahrnování právnických osob soukromého práva do katalogu osob povinných představuje příliš extenzivní výklad daného zákona. Nejvyšší správní soud se k této argumentaci stěžovatele vyjádřil a to tak, že je poněkud dvojznačná, neboť stěžovatel zpochybňuje samotný výklad pojmu veřejné instituce (byť judikaturou dotvářený) na jedné straně a nenaplnění judikaturou stanovených relevantních kritérií na straně druhé.⁸⁷

Nejvyšší správní soud při rozhodování považoval za klíčový nález Ústavního soudu ve věci Fondu národního majetku, ve věci Letiště Praha, rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci FC Hradec Králové a. s.

Závěry Nejvyššího správního soudu v dané věci nejsou nikterak překvapivé, obecně lze říci, že naplnil svou funkci spočívající ve sjednocování judikatury ve správním soudnictví, jejíž zákonné vymezení nalezneme v § 12 zák. č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále též „SŘS). Již ze zákonné dikce odst. 1 uvedeného ustanovení plyne, že: *„Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních*

⁸⁶ KORBEL, František. Přehled judikatury ve věcech práva na informace. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2013, 108 s.

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, čj. 1 As 114/2011 - 121 (č. 2494/2012 Sb. NSS), body 3 - 4. Dostupné z: www.nssoud.cz.

stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem.“⁸⁸

Sjednocovací funkci Nejvyššího správního soudu zákon dále rozvádí v následujících odstavcích § 12 a dalších ustanoveních daného zákona. Nejvyšší správní soud, se mimo jiné může usnášet na tzv. zásadních usneseních, která jsou také prostředkem zachování zákonnosti a jednoty rozhodování. Zásadní usnesení souvisí s případy, kdy senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování dospěl k závěru, který je odlišný od právního názoru již dříve vyjádřeného rozhodnutím Nejvyššího správního soudu. V takovém případě musí senát postoupit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který dospěje-li k závěru shodnému s dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, přijme jej právě jako tzv. zásadní usnesení.⁸⁹

Takový postup by byl na místě i v tomto případě, tedy tehdy pokud by měl Nejvyšší správní soud za to, že již dříve judikované závěry týkající se podřazení subjektů soukromého práva pod pojem veřejné instituce, jsou nesprávné. To se ale nestalo, a Nejvyšší správní soud shledal na základě převahy definičních znaků svědčících o veřejné povaze Dopravní podnik veřejnou institucí, když je založen územním samosprávným celkem jakožto jeho jediným akcionářem vykonávajícím působnost valné hromady tj. orgánu Dopravního podniku, má rozhodující vliv na tvorbu jeho dalších orgánů a vykonává nad ním dohled.⁹⁰ Co se týče hlediska veřejného účelu, je tu dle mého názoru zcela zřejmý, na rozdíl od případu ve věci FC Hradec Králové a. s. kde by se o tom dalo polemizovat. Rovněž se domnívám, že v tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vypořádal s argumentací o veřejném účelu Dopravního podniku lépe, než tomu bylo v případě rozhodnutí ve věci fotbalového klubu. Hlavním předmětem činnosti Dopravního podniku je totiž provozování veřejné osobní dopravy na území hl. m. Prahy. Kdy již samotná povaha veřejné dopravy nasvědčuje, že veřejný účel je naplněn. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s tvrzením městského soudu že: *„Zajišťování dopravních potřeb občanů lze považovat za činnost směřující k naplnění základní funkce obce jako veřejnoprávní korporace vyjádřené v § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle něž obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.*“⁹¹ Dále za klíčové považoval, že Dopravní podnik je zcela dominantním provozovatelem veřejné osobní dopravy na území hlavního města Prahy, což má za následek vyloučení volné soutěže na trhu,

⁸⁸ Zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁹ Tamtéž.

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, čj. 1 As 114/2011 - 121 (č. 2494/2012 Sb. NSS), bod 21. Dostupné z: www.nssoud.cz.

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, čj. 1 As 114/2011 - 121 (č. 2494/2012 Sb. NSS), bod 23. Dostupné z: www.nssoud.cz.

z čehož dovodil, že materiálně plní spíše veřejný účel.⁹² Nemohu si však nepoložit otázku jak by tomu bylo, kdyby stěžovatel v dané oblasti nebyl dominantním provozovatelem. Tedy zda by i v takovém případě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o veřejném účelu. Domnívám se však, že skutečnost zda dopravce je výlučným provozovatelem dopravy na určitém území či nikoli, samo osobě nemůže potvrzovat či vyvracet závěr o veřejném účelu. Nepopírám však, že určitá míra monopolu na daném území, bude závěr o naplnění veřejného účelu posilovat.

3.1.8. IV. ÚS 1146/16 – ČEZ, a. s.

Dalšími rozhodnutími, které se týká subjektů soukromého práva, jakožto osob povinných je celá řada rozhodnutí ve věci akciové společnosti ČEZ, a.s. Tento spor se vlekl dlouhá léta a tak ve věci rozhodovaly jak Městský soud v Praze, tak i Nejvyšší správní soud a Ústavní soud. Nález Ústavního soudu, kterým byl spor zakončen, byl ve své podstatě velmi překvapujícím, neboť výstupy jemu předcházejících rozhodnutí v dané věci byly přesně opačné. V této podkapitole se budu zabývat především nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ze dne 20. června 2017, ale okrajově rozeberu též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2As 155/2015 – 84 ze dne 16. března 2016.

Celý spor se točil kolem povahy akciové společnosti ČEZ, a.s. která odmítala postavení veřejné instituce, ačkoli již existovaly rozhodnutí, které rozšiřovali dosah pojmu veřejná instituce i na soukromoprávní subjekty založené státem popř. územním samosprávným celkem. Ovšem v tomto případě sice jde o soukromoprávní subjekt s účastí státu, nicméně tato účast státu není stoprocentní. Spor započal již v roce 2006 kdy, se žadatel obrátil na ČEZ se žádostí o informace, které jí poskytnuty nebyly. Spor trval celkem 11 let a skončil až v roce 2017 rozhodnutím Ústavního soudu.⁹³

Žádost o informace byla podána 12. července 2006 podle tehdejšího zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon). Žadatelem byl spolek V havarijní zóně JE Temelín, z. s. (dále jen „žadatel“). Informace, o které usiloval, byly technického charakteru a týkaly se vhodnosti paliva od společnosti Westinghouse a souvisejících analýz. Na sdělení o neposkytnutí informace reagoval žadatel podáním odvolání s odkazem na informační zákon, ale o něm nebylo rozhodnuto. Následně tedy podal žalobu k městskému soudu, která byla odmítnuta s tím, že ČEZ jakožto společnost soukromého práva

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, čj. 1 As 114/2011 - 121 (č. 2494/2012 Sb. NSS), bod 23. Dostupné z: www.nssoud.cz.

⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

není povinným subjektem. Nejvyšší správní soud, však usnesení Městského soudu v Praze zrušil rozsudkem ze dne 6. října 2009 č. j. 2 Ans 4/2009-93.⁹⁴ Městský soud tedy o věci rozhodoval znovu a žalobu nakonec zamítl. I proti tomuto rozhodnutí se však žadatel bránil a o jeho kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. října 2010 č. j. 2 Ans 7/2010-175 s tím aby ČEZ, a.s. ukončila nečinnost a vydala rozhodnutí o odvolání. V mezidobí však již bylo představenstvem společnosti vydáno rozhodnutí o zamítnutí odvolání, proti kterému žadatel opět brojil žalobou k městskému soudu, který rozhodnutí o zamítnutí odvolání zrušil.⁹⁵

Společnost ČEZ tedy podala kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, ta ovšem byla zamítnuta konkrétně rozsudkem ze dne 16. března 2016 č. j. 2 As 155/2015 – 84. V kasační stížnosti společnost ČEZ tvrdila, že není osobou povinnou podle informačního zákona, protože nenaplnuje definiční znaky veřejné instituce, které podle ní musí být naplněny kumulativně. Nejvyšší správní soud ovšem opět reflektoval ustálenou judikaturu a za pomoci otestování převahy definičních znaků formulovaných v nálezů sp. zn. I ÚS 260/06- Letiště Praha, dospěl k závěru, že u společnosti ČEZ převažují znaky svědčící o její veřejné povaze.⁹⁶

Nejdříve soud hodnotil způsob vzniku společnosti a shledal v něm přítomnost veřejnoprávního prvku, když vznikla v rámci privatizace tedy z vůle státu, jež tak učinil prostřednictvím Fondu národního majetku, který byl ostatně shledán veřejnou institucí nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003 sp. zn. III. ÚS 686/02. Následně se vyjádřil k veřejnému účelu, který dovodil z § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), podle něhož lze dospět k závěru, že hlavní předmět činnosti společnosti, kterým je výroba a prodej elektřiny, je činnost uskutečňovaná ve veřejném zájmu. Co se týče kritéria křevce orgánů, vyšel soud z toho, že stát je většinovým akcionářem společnosti a svá práva s tím související uplatňuje prostřednictvím Ministerstva financí. V rozhodný okamžik byla majetková účast státu ve výši 69,78 % podílu na základním kapitálu a 70,29 % podílu na hlasovacích právech. Soud tedy konstatoval, že z hlediska křevování orgánů je přímý vliv státu

⁹⁴ V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že ČEZ, a.s. je veřejnou institucí ve smyslu informačního zákona, k čemuž došel na základě vyhodnocení převahy pojmových znaků veřejné instituce (tj. způsob vzniku, osoba zřizovatele, vytváření orgánů, státní dohled, veřejný účel)- viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, č. j. 2 Ans 4/2009 - 93 (č. 1972/2010 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.

⁹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679), body 5 – 6. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, č. j. 2 As 155/2015 - 84 (č. 3405/2016 Sb. NSS) Dostupné z: www.nssoud.cz.

naplněn. S tím souvisí i definiční znak dohledu státu, u něhož vycházel soud ze skutečnosti, že společnost na svých webových stránkách přiznávala, že je přímo ovládána státem, přičemž právě přímé ovládání státem považoval Nejvyšší správní soud za nejvýznamnější pro zařazení subjektu mezi veřejné instituce. S odkazem na dřívější judikaturu, ze které plyne, že povaha dohledu nemusí být nezbytně vrchnostenského charakteru, ale může být též realizována na základě soukromoprávních předpisů, soud tedy uzavřel, že dohled nad společností je skutečně vykonáván státem.⁹⁷

Na tomto místě považuji za důležité zmínit, že jedním z argumentů ČEZU na podporu názoru, že není veřejnou institucí, bylo tolíko tvrzení, že není správním orgánem a tedy nevydává žádná správní rozhodnutí. Dále taky zdůraznil, že v kontextu inf. zák. není zřejmý jeho odvolací orgán, jenž by měl vydat rozhodnutí o odvolání a nelze ani určit nadřízený správní orgán. K tomuto argumentu se také Nejvyšší správní soud vyjádřil a to tak, že povinnost subjektu povinného dle inf. zák. nezahrnuje pouze samotné poskytnutí či neposkytnutí informace a vydání příslušného rozhodnutí, nýbrž i rozhodování o opravných prostředcích v souladu se zásadou dvojinstančnosti a je na samotném povinném subjektu aby si k tomu přizpůsobil vnitřní strukturu, tedy vytvořil ony druhoinstanční orgány. Pokud by odpovídající strukturu subjekt neměl, má žadatel možnost obrátit se s řádným opravným prostředkem na kterýkoli orgán povinného subjektu, který jej předá orgánu funkčně příslušnému.⁹⁸ Takovým orgánem byl podle informačního zákona účinného v době vydání rozhodnutí, konkrétně jeho § 20 odst. 5, orgán, který stál v čele daného subjektu.⁹⁹ Naproti tomu dnes účinné znění zákona v § 20 odst. 5 předpokládá, že v takovém případě, kdy nelze určit nadřízený orgán dle správního řádu, rozhoduje ve druhém stupni Úřad pro ochranu osobních údajů.¹⁰⁰ Odpadá tak problém s určováním orgánu stojícího v čele povinného subjektu, jako tomu bylo v případě ČEZU, kdy soud řešil, zda tímto orgánem je představenstvo nebo valná hromada. V kontextu obchodního zákoníku pak došel k závěru, že je jím představenstvo neboť to řídí činnost společnosti.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci nebylo nijak překvapivé, zejména v kontextu rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, neboť soud se držel ustálené judikatury. Pokud by však rozhodující senát měl jiný názor, přicházel by v úvahu postup dle § 17 odst. 1 SŘS, k ničemu takovému však nedošlo.

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, čj. 2 As 155/2015 - 84 (č. 3405/2016 Sb. NSS), body 34 – 44. Dostupné z: www.nssoud.cz.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, čj. 2 As 155/2015 - 84 (č. 3405/2016 Sb. NSS), body 46- 50. Dostupné z: www.nssoud.cz.

⁹⁹ Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 301/2016 Sb.

¹⁰⁰ Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Jak jsem již nastínila výše, spor ČEZU rozsudkem Nejvyššího správního soudu neskončil a následovala ústavní stížnost ČEZU k Ústavnímu soudu, který ve věci rozhodl již zmíněným nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16. Je zajímavé, že i přes, dle mého názoru, natolik přesvědčivé závěry Nejvyššího správního soudu se společnost rozhodla podat ještě Ústavní stížnost, o to zajímavější je pak samotné rozhodnutí Ústavního soudu, kterým se vydal proti proudu vývoje judikatury, která do té doby směřovala spíše k rozšiřování dosahu pojmu veřejná instituce do oblasti soukromoprávní. Ústavní soud totiž v daném případě rozhodl, že akciová společnost ČEZ a. s. není veřejnou institucí ve smyslu inf. zák. a tedy nespadá mezi subjekty povinné, přičemž svou argumentací vyvrátil v podstatě všechny argumenty Nejvyššího správního soudu. Jak je tedy možné, že vcelku logické závěry Nejvyššího správního soudu Ústavní soud v podstatě vůbec neuznal?

Ústavní soud ve svém nálezu zdůraznil, že vložení pojmu veřejná instituce do informačního zákona mělo umožnit, rozšíření povinnosti poskytovat informace na co nejširší okruh veřejnoprávních subjektů. Dále zdůraznil, že adresátem povinností plynoucích z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny jsou výlučně státní orgány a orgány územní samosprávy tj. veřejnoprávní subjekty. Nejsou jimi subjekty soukromoprávní, kterým by musela být v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny tato povinnost stanovena zákonem. S postavením veřejné instituce je spojena nejen povinnost poskytovat informace, ale též vést související řízení. V rámci takového řízení je pak subjekt v pozici správního orgánu. Taková aktivita subjektu se pak vyznačuje vyšší náročností časovou, finanční i personální. Pokud jsou soukromoprávním subjektům takové povinnosti uloženy, zasahuje se tím dle názoru Ústavního soudu do jejich práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny a práva podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny a takový zásah musí mít adekvátní zákonný základ, který však informační zákon postrádá, neboť nevymezuje kritéria podřazení pod pojem veřejné instituce. Ústavní soud konstatoval, že kritéria, které formuloval, ve své dřívější judikatuře měly předcházet právě situacím, kdy by byly pod pojem veřejné instituce podřazeny subjekty jiné než veřejnoprávní povahy. Zdůraznil tedy, že účelem definičních znaků nebylo rozšířit dosah informačního zákona na subjekty soukromoprávní, neboť v takovém případě by jim byly ukládány povinnosti v rozporu s Ústavním pořádkem, konkrétně s výhradou zákona, podle níž nelze ukládat povinnosti jiným způsobem, než na základě zákona a v jeho mezích.¹⁰¹

¹⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679), body 63 – 67. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

Ústavní soud správním soudům vytkl, že se nezabývaly otázkou určitosti pojmu veřejné instituce a tím zda je vyjádření dostatečným zákonným základem pro uložení povinnosti ČEZU, přičemž rovnou přistoupili k hodnocení definičních znaků. Dále se pak vyjádřil k jednotlivým znakům, neboť se neztotožňoval s vyjádřeními Nejvyššího správního soudu. Ten k otázce vzniku společnosti, jak jsem již výše uvedla, dospěl k závěru, že vznikla z vůle státu v rámci privatizace, když tak rozhodl Fond národního majetku. V tom spatřoval Nejvyšší soud veřejný prvek vzniku. A dá se říct, že i správně. Nicméně úvahy Nejvyššího správního soudu zůstaly velmi na povrchu. Ústavní soud šel ve svých úvahách hlouběji. Účelem Fondu národního majetku byla realizace procesu odstátnění státního majetku, nikoli vytvoření dalších entit závislých na státu. ČEZ tedy vznikl z rozhodnutí Fondu národního majetku, nicméně stal se soukromoprávní entitou odlišnou od státu, na kterou se dnes vztahuje zák. č. 90/2012 Sb. o obchodních společnostech a družstvech.¹⁰²

Dále Ústavní soud rozporoval závěry Nejvyššího soudu o veřejném účelu společnosti. Podle Ústavního soudu z pouhé skutečnosti, že společnost provozuje výrobu a prodej elektřiny, což ostatně nezpochybňoval, že je ve veřejném zájmu, nelze dovodit závěr o tom, že by jejím hlavním účelem bylo dosahování veřejného účelu. Ústavní soud se přiklonil k závěru, že podstata společnosti, tkví v provozování podnikatelské činnosti, jejímž účelem je dosahování zisku. Lze tedy dovodit, že skutečnost, že určitá obchodní společnost provozuje nějakou činnost, na níž je veřejný zájem, ještě sama osobě nemusí vést k závěru o veřejném účelu společnosti.¹⁰³

K argumentu faktického ovládnutí společnosti státem soud uvedl, že ačkoli podíl státu na hlasovacích právech a kapitálu společnosti činí okolo 70% a stát má z tohoto důvodu dominantní vliv na vytváření orgánů společnosti, nic to nemění na tom, že stát je pouze v pozici akcionáře a jako takový vykonává svá práva s tím spojená na základě soukromoprávních předpisů.¹⁰⁴

Ústavní soud tedy uzavřel, že uložení povinnosti ČEZU vydat rozhodnutí ve věci žádosti o informace je v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny a porušuje základní práva společnosti. Bylo tak porušeno právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny a právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Avšak tyto závěry neopodstatnily případné zrušení pojmu veřejné instituce v informačním zákoně, jak navrhovala společnost ČEZ. Co do návrhu na zrušení části § 2 odst. 1 inf. zák.

¹⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679), body 72 – 74. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

¹⁰³ Tamtéž. Body 75 – 76.

¹⁰⁴ Tamtéž. Bod 77.

tedy společnost neuspěla. Ústavní soud uznal, že pojem je sice příliš neurčitý a měl by být zákonodárcem lépe specifikován, ale neshledal jej rozporným s Ústavním pořádkem¹⁰⁵

Pokud si připomeneme vývoj judikatury před nálezem IV. ÚS 1146/16, lze spatřovat určité rozšiřování dosahu pojmu veřejné instituce a to právě i do oblasti soukromoprávní. Zřejmě největší přínos pro interpretaci pojmu znamenal náleze ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06 – Letiště Praha, kterým byli vymezeny definiční znaky veřejné instituce ovšem i v něm Ústavní soud zdůrazňoval, že není možné striktně oddělovat veřejné subjekty od subjektů soukromých a že je třeba vždy šetřit naplnění definičních znaků, přičemž zařazení zkoumaného subjektu musí vyplývat z převahy znaků, které jsou pro tu kterou instituci typické. Ve své podstatě měl na praxi dopad takový, že se pod pojem veřejná instituce začali podřazovat i subjekty soukromého práva. Je zřejmé, že tento vývoj se snaží Ústavní soud nálezem ve věci ČEZU zastavit. Za podstatné pokládám konstatování soudu, že *„Povahu veřejné instituce v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci neseřádali z těchto subjektů.“*¹⁰⁶ Vzhledem k tomu, že v případě ČEZU se jednalo pouze o většinový podíl státu a nebyl tedy shledán veřejnou institucí, je otázkou, zda této argumentace nebude využito v případných dalších sporech. V praxi může docházet k případům, kdy společnost, jejíž jediným 100 % akcionářem bude stát, prodá část svého podílu, přičemž si ponechá rozhodující podíl, aby se tak mohla vyhnout povinnosti poskytovat informace.¹⁰⁷ Domnívám, se že v kontextu uvedeného nálezu je nesporné, že pokud by stát vlastnil 100 % akcií ČEZU bylo by jej skutečně možno shledat veřejnou institucí.

Otázkou zůstává, zda Ústavní soud tímto nálezem do rozhodování vnesl světlo, či zda spíše situaci více nezkomplikoval. Osobně se přikláním spíše k druhé variantě. Byť nepopírám, že závěry v nálezě vyjádřené jsou dobře mířené a ospravedlnitelné, v souvislosti s nálezem vyvstala otázka jak tedy aplikovat definiční znaky z nálezě Letiště Praha.

¹⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679), body 78 – 81. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

¹⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679), bod 71. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

¹⁰⁷ *Překvapivý náleze Ústavního soudu ohledně ČEZU a jeho možné důsledky* [online]. Frankbold.org, 3. srpna 2017 [cit. dne 5. listopadu 2021]. Dostupné z: <https://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/prekvapivy-nalez-ustavniho-soudu-ohledne-cezu-a-jeho-mozne-dusledky>.

3.1.9. I. ÚS 1262/17 – Pražská plynárenská Servis distribuce a.s.

Na rozhodnutí ve věci ČEZ navázal Ústavní soud svým rozhodnutím sp. zn. I. ÚS 1262/17 ze dne 27. 3. 2018. ve věci ústavní stížnosti společnosti Pražská plynárenská Servis distribuce, a. s., která namítala, že není povinným subjektem podle informačního zákona, neboť je osobou soukromého práva. Toto rozhodnutí mohlo být pro řadu subjektů také překvapivé, neboť závěry z nálezu ve věci ČEZ si spousta subjektů vykládalo tak, že není možné zařadit obchodní společnosti mezi veřejné instituce vůbec¹⁰⁸, a přesto zde Ústavní soud rozhodl, že Obchodní společnost Pražská plynárenská Servis distribuce a.s. je veřejnou institucí. Částečně tak přispěl k objasnění předchozího nálezu ČEZ a dal zde najevo, že definiční znaky vyplývající z nálezu ve věci Letiště Praha lze i nadále aplikovat.

V daném případě se situace od dříve řešených odlišovala, neboť jediným akcionářem stěžovatelky byla jiná obchodní společnost, jejímž jediným akcionářem byla další obchodní společnost, jediným akcionářem této společnosti bylo však hl. m. Praha. Tedy společnost nebyla ovládána ze 100 % veřejnoprávní korporací sice přímo, ale bylo tomu tak zprostředkovaně.¹⁰⁹ Ústavní soud však i tento případ podřadil pod podmínku vyjádřenou v nálezu ČEZ bodu 71, podle něhož „*obchodní společnosti, ve smyslu zákona o obchodních korporacích, nelze přiznat postavení veřejné instituce, pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb. nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci neseřádali z těchto subjektů.*“¹¹⁰

3.1.10. II. ÚS 618/18 – OTE a. s.

Ve výkladu není vhodnější navázat jiným rozhodnutím, než právě rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. 7 As 311/2017 – 39 ve věci OTE, a. s. (dále též „společnost“) a následně nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18. Je to z toho důvodu, že navazují na nález Ústavního soudu ve věci ČEZU.

Ve věci šlo o to, že žadatel tj. Oživení, o. s., požadoval po společnosti OTE a. s. o veškeré smlouvy uzavřené mezi ní a Českomoravskou komoditní burzou Kladno. Tuto žádost společnost odmítla s tím, že není povinný subjekt a že informace jsou předmětem obchodního

¹⁰⁸ Viz např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2017 sp. zn. 7 As 311/2017 – 39 ve věci OTE, a. s.

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17 (N 59/88 SbNU 833). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679), bod 71. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

tajemství.¹¹¹ Žadatel se však odvolal, a odkázal, na pojmové znaky veřejné instituce vymezené v nálezu Letiště Praha, nicméně to bylo zamítnuto představenstvem společnosti. Žadatel tedy brojil žalobou u Městského soudu v Praze, který ji zamítl s odkazem na nález ve věci ČEZU sp. zn. IV. ÚS 1146/16, s tím, že ačkoli je stát jediným akcionářem společnosti, je podle citovaného nálezu irelevantní velikost podílu, neboť stát vykonává svá akcionářská práva, která mu plynou ze soukromoprávních předpisů.¹¹²

Žadatel se tedy obrátil s kasační stížností na Nejvyšší správní soud, který konstatoval, že ačkoli společnost naplňuje kritéria vymezená nálezem ve věci Letiště Praha, nelze ji s ohledem na východiska nálezu ve věci ČEZU shledat veřejnou institucí, neboť je obchodní společností a jako taková by mohla být veřejnou institucí, pouze pokud by byla zřízena zvláštním zákonem.¹¹³ Nejvyšší správní soud závěry z nálezu ČEZ ve svém rozhodnutí v souladu s precedenční závazností rozhodnutí ústavního soudu tedy reflektoval, ačkoli nikoli s nadšením.

Tady nám již může být z argumentace Nejvyššího správního soudu zřejmé, že soudy opravdu nevěděly jak se k problematice po vydání poněkud kontroverzního nálezu IV. ÚS 1146/16 postavit a jak jeho východiska aplikovat. Naštěstí, se však žadatel po neúspěchu u Nejvyššího správního soudu obrátil ještě na Ústavní soud, který rozpor mezi nálezem ve věci Letiště Praha a nálezem ve věci ČEZU částečně vyjasnil.

Ústavní soud svým nálezem II. ÚS 618/18 ze dne 2. 4. 2019 rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci zrušil v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Ludvíka Davida a soudkyně Kateřiny Šimáčkové.

Vzhledem k tomu, že tento senát dospěl při předběžném projednání věci k názoru, odlišnému oproti nálezu ČEZ, a současně shledal podstatný obsahový rozpor výše citovaných nálezů, přerušil řízení a podal návrh stanoviska plénu. Podstata návrhu spočívala v právní větě: „*„Veřejnou institucí“ z hlediska základního práva na přístup k informacím je taková právnická osoba, v níž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace většinovou majetkovou účast.*“¹¹⁴ Stanovisko plénum nepřijalo a bylo rozhodnuto o pokračování v řízení, čímž se II. senát, který o věci rozhodoval, dostal do poněkud svízelné situace, neboť byl přesvědčen o

¹¹¹ Ústavní soud k výkladu pojmu „*veřejná instituce*“ [online]. advokatnidenik.cz, 9. dubna 2019 [cit. dne 11. prosince 2021]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/04/09/vyklad-pojmu-verejna-institute-podle-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim/>.

¹¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2017, čj. 7 As 311/2017 – 39, body 1 - 4. Dostupné z: www.nssoud.cz.

¹¹³ Tamtéž. Body 29 – 31.

¹¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, (N 49/93 SbNU 167), body 8 – 9. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

obsahovém rozporu zmíněných dvou nálezů, navzdory názoru opačnému které zastávalo plénum.¹¹⁵

Ústavní soud v dané věci konstatoval, že „veřejnou institucí podle inf. zák. je jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace.“¹¹⁶

Argumentačně se příslušný senát s danou věcí vypořádal velmi dobře, přistoupil k tomu tak aby byla zanechána možnost aplikace definičních znaků veřejné instituce z nálezu Letiště Praha, a přitom reflektovány požadavky vyjádřené v nálezu ČEZ.

Ústavní soud vycházel z domněnky, že se IV. senát při rozhodování o nálezu ČEZ nechtěl odchýlit od právního názoru z nálezu Letiště Praha, neboť při svém rozhodování nevyužil postupu dle § 23 zák. č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu.¹¹⁷ Podle § 23 tohoto zákona totiž platí, že: „*pokud senát v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu, předloží otázku k posouzení plénu. Takovým stanoviskem pléna by pak byl senát v dalším řízení vázán.*“¹¹⁸ Proto tedy ústavní soud dospěl k závěru, že definiční znaky veřejné instituce mají být stále aplikovány.

Ve vztahu ke společnosti OTE a. s. pak dospěl k závěru, že jsou u ní naplněny beze zbytku definiční znaky pojmu „veřejné instituce“ ve smyslu nálezu Letiště Praha, svědčící o její veřejné povaze. Zároveň, vyslovil naplnění požadavků z bodů 70 - 71 nálezu ČEZ, když je obchodní společnost ze 100 % vlastněna státem a byť není zřízena zvláštním zákonem, považoval Ústavní soud i tento bod za naplněný, neboť ve zřízení zakladatelskou listinou na základě rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu, ovládání společnosti státem a skutečnosti, že její existence i samotná činnost jsou taxativně vymezeny v energetickém zákoně s tím, že další činnost může vykonávat pouze po jejím schválení ministerstvem, spatřoval Ústavní soud zřejmý veřejnoprávní aspekt zřízení.¹¹⁹

Mimo jiné taky senát zdůraznil důležitost na přístup k informacím u subjektů, které jsou jakýmkoli způsobem napojeny na veřejné rozpočty a finance z nich plynoucí, u takových subjektů je mimořádně důležité, aby byla možnost veřejné kontroly prostřednictvím práva na informace zachována. Na tom by nic neměnila ani skutečnost, že subjekt je podnikatelem

¹¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, (N 49/93 SbNU 167), bod 14. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

¹¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, (N 49/93 SbNU 167), bod 16. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

¹¹⁷ Tamtéž. Bod 17.

¹¹⁸ Zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, (N 49/93 SbNU 167), body 18 – 21. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

nacházejícím se v konkurenčním postavení s podnikateli jinými a zda sleduje veřejný či soukromý účel. Musí totiž být zachován účel informačního zákona, tj. umožnit přístup veřejnosti k údajům, o činnosti povinných subjektů. Nesmí být opomíjeno, že právo na informace je ústavně zaručené základní právo a je tedy nutností aby nositelé tohoto práva měly efektivní prostředky ke kontrole mj. i hospodaření s veřejnými majetkovými hodnotami.¹²⁰

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 618/18, považuji za mimořádně významný, a to nejen proto, že se v něm rozhodujícím senátu podařilo velmi uspokojivě objasnit problémy, které se vyskytly v souvislosti s rozhodnutím ve věci ČEZU, ale taky proto, že v něm lze spatřovat určitý náznak možného směřování. Ústavní soud, konkrétně jeho II. senát, totiž svou argumentací dal do určité míry, byť velmi nenápadně najevo, že považuje za správné, aby byla veřejnou institucí i právnická osoba, v níž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace většinovou majetkovou účast. Ačkoli tento názor nebyl přijat jako stanovisko pléna, je zřejmé, že kdyby nebylo kontroverzního nálezu ČEZ, rozhodující senát by se k němu přiklonil.

3.1.11. 2 As 72/2020 – 46 – Hospodářská komora České republiky

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 2 As 72/2020 – 46, kterým rozhodl, že Hospodářská komora České republiky (dále též „komora“), je veřejnou institucí ve smyslu inf. zák. je posledním nejaktuálnějším rozhodnutím v oblasti veřejných institucí. Je zajímavé z toho důvodu, že v dané věci komora uplatnila ve své kasační stížnosti argumenty, které do té doby jiný subjekt neuplatnil.

Hospodářská komora trvala na názoru, že není povinným subjektem a opřela se přitom o Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále též „směrnice“), která byla implementována zákonem č. 61/2006 Sb. Tato směrnice totiž obsahovala definici „veřejného subjektu“, poněkud odlišnou od výkladu pojmu „veřejné instituce“. Podstatou argumentace komory přitom bylo tvrzení, že nenaplňuje znaky „veřejného subjektu“ podle této směrnice a tedy nemůže být ani „veřejnou institucí“ ve smyslu informačního zákona, neboť v bodu 8 preambule směrnice stanoví, že „opatření členských států mohou překračovat rámec minimálních stanovených standardů, aby umožnila

¹²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, (N 49/93 SbNU 167), body 23 - 24. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

širší opakované použití“¹²¹ to však dle stěžovatelky umožňuje rozšířit pouze rozsah poskytovaných informací, nikoliv okruh povinných subjektů.¹²²

Nejvyšší správní soud připustil, že vnitrostátní soud je povinen interpretovat národní právo ve světle práva EU (tj. povinnost eurokonformního výkladu), tedy zohlednit i nepřímý účinek příslušné směrnice.¹²³ Ovšem dospěl k závěru, že: „ze směrnice nelze dovodit, že by „veřejnou institucí“ dle § 2 odst. 1 inf. zák. mohl být v důsledku nepřímého účinku směrnice pouze a jedině takový subjekt, který zároveň odpovídá definici „veřejnoprávního subjektu“ dle čl. 2 bod 2 Směrnice.“¹²⁴ Úprava v rámci členských států může být dle názoru Nejvyššího správního soudu, i co do okruhu povinných subjektů v kontextu dané směrnice přísnější nežli směrnice samotná. Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k vyhodnocení definičních znaků veřejné instituce vymezených v nálezu Letiště Praha a na základě toho dospěl k závěru, že Hospodářská komora je veřejnou institucí. Mimoto podotkl, že podmínky vymezené v nálezu ve věci ČEZU se na daný případ nevztahují, neboť v konkrétním případě nejde o obchodní společnost.¹²⁵

V souvislosti s tímto rozhodnutím považuji za nutné připomenout, že směrnice 2003/98/ES byla zrušena ke dni 16. 7. 2021 a nahrazena novou Směrnicí (EU) 2019/1024 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru.

¹²¹ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. Listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Úř. Vest. L 345, 31. prosince 2003. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0098>.

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2021, čj. 2 As 72/2020 - 46, (č. 4197/2021 Sb. NSS), bod 6. Dostupné z: www.nssoud.cz.

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2021, čj. 2 As 72/2020 - 46, (č. 4197/2021 Sb. NSS), bod 15. Dostupné z: www.nssoud.cz.

¹²⁴ Tamtéž. Bod 23.

¹²⁵ Tamtéž. Body 30 – 49.

4. Souhrn rozboru judikatury

Ačkoli judikatura, kterou tato diplomová práce obsáhla, není vzhledem k rozsahu práce zcela vyčerpávající, lze z ní velmi dobře dovodit vývoj pojmu veřejná instituce. Je zcela zřejmé, že klíčový a rozhodující vliv na interpretaci pojmu veřejné instituce měly Nejvyšší správní soud a Ústavní soud, z jejichž rozhodovací činnosti jsem při zpracování práce vycházela.

Již v nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02 ve věci Všeobecné zdravotní pojišťovny, která byla shledána veřejnou institucí, byl poprvé vyjádřen názor, že do množiny subjektů povinných budou patřit všechny subjekty, které naplňují definiční znaky pojmu veřejné instituce, tehdy ještě hospodařící s veřejnými prostředky.¹²⁶

Samotné definiční znaky pak byly poprvé vymezeny v nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 ve věci Fondu národního majetku, kde jimi Ústavní soud uznal veřejný účel, zřizování státem, tvorbu jejich orgánů státem a dohled státu nad jejich činností. Do té doby nebylo vůbec možné určit podle jakých kritérií má ta či ona instituce být pod pojem zařazena, jednoznačně tak nebyl naplněn, ze strany zákonodárce, požadavek určitosti právní úpravy. Samotný Fond národního majetku České Republiky taktéž tyto znaky naplňoval.¹²⁷ Soudy tedy tato kritéria začaly užívat při rozhodování o povaze nejrůznějších subjektů a sám Ústavní soud nebyl výjimkou, učinil tak například ve věci Pozemkového fondu usnesením ze dne 17. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 29/03, samotný fond však byl zrušen ke dni 31. 12. 2012.¹²⁸

Následovalo vydání klíčového nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, ve kterém Ústavní soud velmi podrobně zformuloval definiční znaky veřejné instituce, kterými jsou způsob vzniku, osoba zřizovatele, vytváření orgánů, státní dohled, veřejný účel a vyslovil, že pro závěr o veřejné instituci je nutná převaha těchto znaků.¹²⁹ Do jisté míry tedy vycházel z dřívějšího nálezu ve věci Fondu národního majetku. Tyto definiční znaky pak aplikoval při vyhodnocení povahy státního podniku Letiště Praha, který shledal veřejnou institucí. Právě toto rozhodnutí odstartovalo celou řadu dlouholetých sporů, jejichž předmětem bylo, zda ten který subjekt soukromého práva spadá či nespadá pod § 2 odst. 1

¹²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02 (N 10/29 SbNU 69). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

¹²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 (N 30/29 SbNU 257). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

¹²⁸ Usnesení ústavního soudu ze dne 17. března 2003, sp. zn. IV. ÚS 29/03. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

¹²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

informačního zákona a v něm vymezený pojem veřejné instituce. Obzvláště problematické se pak ukázalo rozhodování týkající se obchodních společností zakládaných státem či územními samosprávnými celky a soudy postupně zařadily i takové společnosti mezi veřejné instituce. Připomeňme si např. fotbalový klub FC Hradec Králové a. s., Dopravní podnik hlavního města Prahy a. s., nebo taky České dráhy a. s., které byly uznány veřejnou institucí rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, čj. 9 As 48/2011 – 129. I přes to, že Ústavní soud formuloval kritéria velmi podrobně, aplikační problémy nadále přetrvávaly. Lze tedy dospět k závěru, že i když se Ústavní soud sebevíc snažil, vykrýt nedostatek právní úpravy, nebyl schopen plně suplovat činnost zákonodárce, což ostatně není ani jeho údělem. Nedostatečná právní úprava co do vymezení pojmu veřejné instituce je pochybením zákonodárce a jedině on může tuto vadu právní úpravy zcela napravit.

Zlom nastal okamžikem, kdy byl vydán náleze ve věci akciové společnosti ČEZ, ta totiž nebyla ze 100 % vlastněna státem a ačkoli stát měl rozhodující vliv nad společností (v té době kolem 70%), spor byl ukončen po 11 letech v roce 2017 rozhodnutím, že ČEZ a. s. nespadá pod pojem veřejné instituce.¹³⁰ Argumentaci Ústavního soudu, který věc rozhodoval, si soudy začaly vykládat tak, že obchodní společnosti nelze pod pojem řadit vůbec, což vyvrcholilo řadou dalších sporů, které nakonec však vedly k tomu, že Ústavní soud se musel k dané věci vyjádřit znovu a učinil tak prostřednictvím nálezu ve věci OTE a. s. ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18. V tomto nálezu Ústavní soud konstatoval, že veřejnou institucí podle inf. zák. je jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, či veřejnoprávní korporace, pokud u ní současně bude dána převaha definičních znaků z nálezu Letiště Praha. Ústavní soud tak postavil na jisto, že definiční znaky z nálezu Letiště Praha se použijí i nadále.¹³¹ Zejména z těchto dvou posledně zmíněných nálezu Ústavního soudu lze pozorovat jak palčivý je problém zakotvení neurčitého pojmu veřejné instituce, a jeho chybějící legální definice. Ostatně i Ústavní soud několikrát vyjádřil, že tímto nedostatkem by se měl zákonodárce zabývat. Proto tedy shledávám právní úpravu co do vymezení pojmu veřejné instituce za nedostačující.

¹³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

¹³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 (N 49/93 SbNU 167). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

5. Návrhy de lege ferenda

Zákon o svobodném přístupu k informacím je účinný od 1. 1. 2000, tedy již 21 let. Za tuto dobu prošel spoustou novelizací. Novelou č. 39/2001 Sb. byl do zákona vložen pojem „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky“.¹³² Následně byl pojem upraven novelou č. 61/2006 Sb., a to odstraněním dovětky „hospodařící s veřejnými prostředky“, od té doby v zákoně zůstal samostatný pojem „veřejná instituce“.¹³³

Ústavní soud i Nejvyšší správní soud sehráli při dotváření tohoto neurčitého právního pojmu významnou roli a právě díky těmto dvěma vrcholným institucím víme, alespoň v hrubých rysech, které subjekty pod pojem spadají. V argumentační praxi však tento pojem i přes vymezené definiční znaky činí nemalé obtíže a troufnu si tvrdit, že zřejmě bude činit i nadále, neboť judikatorní činnost, byť sebekvalitnější, nemůže nikdy zcela suplovat tu legislativní. Je odpovědností zákonodárce, aby přijal odpovídající zákonnou úpravu, která bude naplňovat mimo jiné požadavek určitosti. Jsem toho názoru, že pojem veřejné instituce je natolik neurčitý a vyvolává takové množství sporů, že by skutečně bylo záhodno, aby zákonodárce přijal jeho legální definici. Ústavní soud tento názor taktéž vyjádřil například v nálezu ve věci ČEZ pod bodem 67.¹³⁴

Osobně se domnívám, že nejvhodnějším řešením by bylo v zákoně ponechat samotný pojem „veřejná instituce“ a zároveň přidat jeho legální definici, to zejména s ohledem na dosažený stupeň judikatury, která by mohla zákonodárnému sboru posloužit jako vodítko. V legální definici bych přitom počítala se zakotvením definičních znaků již vymezených judikaturou. Přitom považuji za nutné, aby dosah pojmu byl zachován i na subjekty primárně soukromoprávního charakteru, které jsou však zakládány státem či územními samosprávnými celky. Ovšem u nich je nutné, aby bylo zakotveno jak velký vliv státu, nebo územního samosprávného celku je nutný abychom mohli učinit závěr o její veřejné povaze a rovněž zda má být tento vliv přímý či zprostředkovaný. Osobně se přikláním k tomu, že by nemělo rozhodovat jak velký podíl má stát či územní samosprávný celek v těchto společnostech a to i přesto, že judikatura se prozatím kloní k závěru, že je třeba podíl 100 %.¹³⁵ Pokládám totiž za správné, aby veřejnost měla možnost kontroly prostřednictvím práva na informace jakožto jejich základního práva ve vztahu k subjektům, které nakládají s veřejnými prostředky.

¹³² Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 39/2001 Sb.

¹³³ Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

¹³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU679), bod 67.

Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

¹³⁵ Viz. např. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 618/18 ze dne 2. 4. 2019.

Na začátku diplomové práce jsem zmínila Směrnici (EU) 2019/1024 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru, která je v platnosti od 16. 7. 2019 a nahrazuje předchozí směrnice. K 17. 7. 2021 měla být tato směrnice začleněna do vnitrostátního práva v členských zemích, což Česká republika nedodržela. V současné době je ovšem na půdě Poslanecké sněmovny projednáván návrh novely informačního zákona, právě v souvislosti s touto směrnicí. Tato novela mimo jiné obsahuje úpravu § 2 odst. 1 informačního zákona, který by po ní mezi povinné subjekty výslovně zahrnoval: „*státní orgány, územní samosprávné celky, právnické osoby zřízené zákonem, veřejný podnik a specifickým subjektem by byly právnické osoby, které by naplňovaly následující podmínky: a) jejichž zakladatelem nebo zřizovatelem je stát, územní samosprávný celek, právnická osoba zřízená zákonem nebo jiná právnická osoba podle tohoto písmene anebo tyto osoby společně, b) zřízená nebo založená za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a za c) je financovaná převážně státem, územním samosprávným celkem, právnickou osobou zřízenou zákonem nebo jinou právnickou osobou podle tohoto písmene anebo těmito osobami společně nebo podléhající řídicímu dohledu těchto osob anebo ve které je jimi jmenována více než polovina členů v jejím správním, řídicím nebo dozorčím orgánu.*“¹³⁶ Je zřejmé, že návrh reflektuje dosažený stav judikatury, a v této podobě by byl rozhodně krokem správným směrem.

¹³⁶ Vládní návrh zákona, 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. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1194&CT1=0>.

Závěr

Ve své diplomové práci jsem se věnovala veřejným institucím, jako povinným subjektům ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím. Vzhledem k tomu, že jde o neurčitý právní pojem, mým úkolem bylo provést analýzu pojmu a vymezit jaké subjekty lze pod pojem zařadit.

V úvodu práce jsem nejdříve objasnila právo na informace obecně, stručně jsem shrnula historický vývoj právní úpravy v této oblasti a to jak z hlediska mezinárodního tak vnitrostátního a dále vymezila klíčový pojem osoby povinné, mezi něž veřejná instituce také spadá. Stručně jsem se také vyjádřila k osobám oprávněným. V této části práce, jsem využívala především deskriptivní a systémovou metodu, které mi umožnily vytvořit základní obraz relevantní právní úpravy a konkrétních souvisejících institutů.

Následně jsem se ve své práci podrobně věnovala již jen jedné podskupině osob povinných, a sice veřejným institucím. Na samotný pojem veřejná instituce se soustředí podstatná většina mé práce, zejména pak na to jaké subjekty pod něj lze podřadit a tedy jak lze pojem vyložit de lege lata. K tomu mi posloužila zejména analytická metoda a metoda syntézy, které jsem použila při práci s judikaturou. Vzhledem k tomu, že absence legální definice veřejné instituce se projevuje zejména v rozhodovací činnosti dvou vrcholných institucí, kterými je Ústavní soud a Nejvyšší správní soud, provedla jsem analýzu klíčových dílčích soudních rozhodnutí souvisejících s předmětným pojmem a následně syntézu poznatků zjištěných z jednotlivých rozhodnutí. Při práci s judikaturou jsem využila též metodu dedukce.

Kromě již zmíněného zákona č. 106/1999 Sb. a soudní judikatury, která nám během let odpověděla na řadu otázek vyvstávajících v souvislosti s pojmem veřejné instituce a sehrála tak podstatnou roli při výkladu pojmu, jsem využila také komentářovou literaturu, monografie, ale též některé odborné články, jež se k problému vyjadřují.

V práci jsem se zabývala výzkumnou otázkou, zdali je právní úprava dostačující, co do vymezení veřejné instituce jako povinného subjektu? Dále zda je dodržen požadavek jasnosti, určitosti, srozumitelnosti právní úpravy? A zdali je zakotvení tohoto neurčitého pojmu pochybením zákonodárce?

K zodpovězení těchto výzkumných otázek mi posloužila, právě analýza judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Při zpracování jsem dospěla k závěru, že co do zakotvení pojmu veřejná instituce zákonodárce pochybil, neboť informační zákon nesplňuje požadavek jasnosti, určitosti a srozumitelnosti a tento nedostatek se projevuje

v množství sporů týkajících se podřazení pod pojem veřejné instituce. Pokud by zákonodárce při formulování byl důslednější a zakotvil by legální definici pojmu, jednoznačně by nedocházelo k tolika zbytečným sporům.

Analýzou judikatury jsem tedy dospěla k závěru, který potvrzuje hypotézu diplomové práce formulovanou v úvodu, a sice že právní úprava skutečně není co do vymezení pojmu veřejné instituce dostačující, neboť není zřejmé, jaké subjekty lze pod pojem podřadit, což přináší aplikační problémy s možností domoci se práva na informace. To ve svém důsledku vede k situaci, kdy se soudy snaží, alespoň částečně suplovat činnost zákonodárce a dotvořit tak neurčitý právní pojem veřejné instituce soudní praxí. Takový postup však reálně neřeší problém, který pokud zákonodárce nezmění právní úpravu, bude nadále přetrvávat. Řešením by však mohla být již zmiňovaná aktuálně projednávaná novela, kterou jsem zmínila v rámci kapitoly návrhy de lege ferenda. Tato novela s pojmem veřejné instituce již nepracuje, a namísto něj obsahuje detailnější výčet jednotlivých subjektů včetně definičních znaků. Ačkoli by tato novela byla jistým přínosem, jsem toho názoru, že by z hlediska právní teorie i praxe bylo vhodnější ponechat termín veřejné instituce jakožto souhrnný označení pro blíže specifikované subjekty.

Seznam použité literatury

Právní předpisy a související dokumenty:

- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 39/2001 Sb.
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 301/2016 Sb.
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.
- Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. Listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Úř. Vest. L 345, 31. prosince 2003. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0098>.
- Usnesení Valného shromáždění OSN č. *DE01/48* ze dne 10. prosince 1948, Všeobecná deklarace lidských práv.
- Doporučení R (81) 19 Výboru ministrů ze dne 25. listopadu 1981.
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.
- Listina základních práv EU. Úř. Vest. C 326, 26. října 2012.
- Úmluva Rady Evropy z 18. června 2009 o přístupu k úředním dokumentům (Tromsø). Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680084826>.
- Vládní návrh zákona, 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. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1194&CT1=0>.

Monografie a komentářová literatura:

- WEYR, František. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, 217- 218 s.
- KORBEL, František. *Přehled judikatury ve věcech práva na informace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2013; 77, 80, 87, 108, 145 s.
- FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JÍROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 2 – 5, 25 – 32, 45 s.
- KUŽÍLEK, Oldřich, ŽANTOVSKÝ, Michael. *Svoboda informací: svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde, 2002. 14 – 15, 21 – 22 s.
- JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 15 – 19 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo, 4. aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 9 s. Dostupné z: systému ASPI. ISSN: 2336-517X.
- JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, 289 s.
- KNAPP, Viktor. *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. Praha: C. H. Beck, 1996, 112, 164-165 s.
- KOLMAN, Petr. *Právo na informace*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 73 s.
- HAK, Jan, VÍCHA, Ondřej. *Právo na informace o životním prostředí ve středoevropském kontextu*, Wolters Kluwer. 2020. s. 3 - 4.
- RADBRUCH Gustav, *Rechtsphilosophie. Studienausgabe*. Hrsg. R. Dreier, S. Paulson, Heidelberg 1999, 107 s.
- VEČEŘA, Miloš a kol. *Nové trendy v soudcovské tvorbě práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 17- 18 s.

Internetové zdroje a články:

- Evropský parlament, Úřad pro publikace. *Otevřená data a opakované použití informací veřejného sektoru* [online]. eur-lex.europa.eu, 15. října 2019 [cit. 5. 11. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/LSU/?uri=CELEX%3A32019L1024>.
- Veřejný ochránce práv. *O Žádostech o informace musí úřad rozhodnout, i když je považuje za šikanu* [online]. Ochrance. cz., Publikováno 28. 11. 2013 [cit. 24. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/o-zadostech-o-informace-musi-urad-rozhodnout-i-kdyz-je-povazuje-za-sikanu/>.
- *Překvapivý náleží Ústavního soudu ohledně ČEZu a jeho možné důsledky* [online]. Frankbold.org, 3. srpna 2017 [cit. 5. listopadu 2021]. Dostupné z: <https://frankbold.org/zpravodaj/kategorie/aktualne/prekvapivy-nalez-ustavniho-soudu-ohledne-cezu-a-jeho-mozne-dusledky>.
- ŠAMAJOVÁ, Ester, PŘÍKAZSKÁ, Lenka. *Veřejná instituce jako povinný subjekt dle zákona o svobodném přístupu k informacím* [online]. akhsp.cz, 20. května 2018 [cit. 11. prosince 2021]. Dostupné z: <https://akhsp.cz/verejna-instituce-jako-povinnny-subjekt-dle-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim/>.
- *Ústavní soud k výkladu pojmu „veřejná instituce“* [online]. advokatnidenik.cz, 9. dubna 2019 [cit. 11. prosince 2021]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2019/04/09/vyklad-pojmu-verejna-instituce-podle-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim/>.
- *Kdo má povinnost poskytovat informace?* [online]. frankbold.org, 11. června 2021 [cit. 11. prosince 2021]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/pravo-na-informace/pravo-na-informace/proces-ziskani-a-poskytnuti-informace/rada/kdo-ma-povinnost-poskytovat-informace>.
- *Jaký je rozdíl mezi právem na informace o životním prostředí a obecným právem na informace?* [online]. frankbold.org, 4. března 2021 [cit. 11. 12. 2021]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/pravo-na-informace/pravo-na-informace/zakladni-informace/rada/jaky-je-rozdil-mezi-pravem-na-informace-o-zivotnim-prostre>.

Judikatura:

- Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02 (N 10/29 SbNU 69). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 (N 30/29 SbNU 257). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.
- Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.
- Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.
- Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, (N 49/93 SbNU 167). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. března 2003, sp. zn. IV. ÚS 29/03. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, čj. 2 As 58/2007 - 52, (č. 1586/2008 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2006, čj. 6 As 52/2004 – 67 (č. 851/2006 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2007, čj. 9 As 28/2007 (č. 1402/2007 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006 (č. 1688/2008 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, čj. 1 As 114/2011 - 121 (č. 2494/2012 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009 - 93 (č. 1972/2010 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 155/2015 - 84 (č. 3405/2016 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17 (N 59/88 SbNU 833). Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2017, čj. 7 As 311/2017 – 39. Dostupné z: www.nssoud.cz.

— Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2021, čj. 2 As 72/2020 - 46,
(č. 4197/2021 Sb. NSS). Dostupné z: www.nssoud.cz.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá veřejnou institucí z pohledu zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím. Autorka se nejprve zabývá právem na informace obecně, zejména pak se zaměřením na jeho právní úpravu. Následně vymezuje subjekty práva na informace a to jak ty povinné tak ty oprávněné. Dále se pak v podstatné části práce autorka zaměřuje na samotný pojem veřejné instituce, zejména pak na to jaké subjekty pod něj lze podřadit a tedy jak lze pojem vyložit *de lege lata*.

Diplomová práce si klade za cíl rozkrýt problémy, jež v aplikační praxi pojem činí, a proto je důkladná analýza daného pojmu předmětem práce. Za tímto účelem je využita klíčová judikatura vrcholných soudních institucí, a sice Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Autorka v práci uvádí, jak nazírá na vybrané judikáty, hodnotí stav právní úpravy a v závěru práce nabízí úvahy *de lege ferenda*.

Diplomová práce je zpracována podle právního stavu k datu 12. 12. 2021.

Abstract

The diploma thesis deals with a public institution from the point of view of Act No. 106/1999 Coll. on free access to information. The author first deals with the right to information in general, especially with a focus on its legal regulation. Then she defines the subjects of rights to information, both obligated and authorized subject. Furthermore, in a substantial part of the work, the author focuses on the concept of public institution itself, especially on which subjects can be subordinated to it and thus how the concept can be interpreted *de lege lata*.

The diploma thesis aims to reveal the problems that the concept poses in application practice, and therefore a thorough analysis of the concept is the subject of the theses. For this purpose, the key case law of the supreme judicial institutions is used, namely the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court. The author states how she views selected judgments, evaluates the state of legal regulation and at the end of the thesis offers considerations *de lege ferenda*.

The diploma thesis is based on the current legislation effective as of 12. 12. 2021

Klíčová slova

Právo na informace, informační zákon, povinný subjekt, oprávněný subjekt, veřejná instituce, soudní dotváření práva, precedenční závaznost, definiční znaky veřejné instituce, Ústavní soud, Nejvyšší správní soud.

Key words

Right to information, information law, obligated subject, authorized subject, public institution, judicial completion of law, precedent binding force, defining features of public institution, Constitutional Court, Supreme Administrative Court.