

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jaroslav Křepelka

**Veřejné instituce jako povinné subjekty dle zákona č. 106/1999 Sb.,
o svobodném přístupu k informacím**

Diplomová práce

Olomouc 2021

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Veřejné instituce jako povinné subjekty dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 25. března 2021

Jaroslav Křepelka

Děkuji tímto vedoucí mé diplomové práce paní doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a připomínky, kterými mi pomohla k vypracování této práce.

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	5
ÚVOD	6
1. OBECNĚ K PRÁVU NA INFORMACE	8
1.1. PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ.....	8
1.2. OBSAH PRÁVA NA PŘÍSTUP K INFORMACÍM	9
2. POVINNÉ SUBJEKTY	12
2.1. POVINNÉ SUBJEKTY S PLNOU INFORMAČNÍ POVINNOSTÍ.....	12
2.2. POVINNÉ SUBJEKTY S ČÁSTEČNOU INFORMAČNÍ POVINNOSTÍ.....	13
3. NEURČITÝ PRÁVNÍ POJEM „VEŘEJNÁ INSTITUCE“.....	14
3.1. NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU „LETIŠTĚ PRAHA“	15
3.2. NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU „ČEZ“	20
3.3. NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU „OTE“.....	23
4. ANALÝZA JUDIKATORNÍCH ZÁVĚRŮ	26
4.1. PROBLEMATIKA TESTU VEŘEJNOSTI.....	27
4.2. SPOLEČNOSTI S MAJETKOVOU ÚČASTÍ STÁTU	28
4.2.1. Obchodní společnosti s majetkovou účastí státu.....	28
4.2.2. Státní podnik	41
4.3. APLIKOVATELNOST ZÁKONA O ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI?	43
4.4. BUDOUCÍ LEGISLATIVNÍ VÝVOJ POJMU	44
ZÁVĚR.....	47
BIBLIOGRAFIE.....	49
ABSTRAKT	52
ABSTRACT	52
KLÍČOVÁ SLOVA	54
KEY WORDS	54

Seznam použitých zkratk

Právní předpisy:

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

SŘ – Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

LPS – 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.

ZOK – Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů.

Soudy:

NSS – Nejvyšší správní soud

ÚS – Ústavní soud

Úvod

Právo na svobodný přístup k informacím patří v moderním právním státě k těm nejzákladnějším ústavně zaručeným právům. Je nástrojem kontroly veřejné moci a účasti veřejnosti při výkonu veřejné správy. Přes důležitost práva na svobodný přístup k informacím obsahuje prováděcí právní úprava dosti neurčitý pojem „veřejná instituce“.

V důsledku absence legální definice tohoto pojmu je nutné hledat jeho vymezení v dosti turbulentní judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. V současné době existují tři protichůdné právní názory na to, (typově) které subjekty jsou a které nejsou veřejnou institucí dle zákona o svobodném přístupu k informacím a jaké právní následky jsou s tím spojeny.

Cílem této práce je představení všech relevantních právních názorů týkající se výkladu pojmu veřejná instituce a dále pak jejich analýza především ve vztahu k postavení právnických osob soukromého práva jako veřejných institucí.

Pod pojem veřejná instituce mohou v současné době spadat jak subjekty práva veřejného, tak práva soukromého. Na první pohled je zřejmé, že mezi tyto dva typy subjektů nelze položit pomyslné rovnítko. Osoba soukromého práva a osoba veřejného práva stojí na opačném břehu řeky co do limitace výkonu práv daného subjektu. Osoba veřejného práva je typicky limitována výslovným zákonným zmocněním pro určité jednání, platí pro ni princip legality, či zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Zjednodušeně řečeno, co zákon osobě veřejného práva nepovolí, to nemůže činit (čl. 2 odst. 2 LPS). Naproti tomu pro osobu soukromého práva platí princip ve svém jádru opačný – tedy zásada autonomie vůle. Neboli osoba soukromého práva může činit cokoli, co jí není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 LPS). Tímto prizmatem je třeba nahlížet i na podmínky kladené na tyto subjekty čl. 17 LPS, případně InfZ. Osobě soukromého práva lze uložit informační povinnost jen na ústavně souladných základech.

Výzkumnou otázku této práce jsem stanovil následující: „Může být právnická osoba soukromého práva s majetkovou účastí státu podřazena pod pojem veřejná instituce ve smyslu InfZ?“

Pro nalezení odpovědi na tuto otázku jsem rozebral relevantní právní úpravu, judikaturu a odbornou literaturu. Stěžejní výklad pojmu přináší tři nálezy Ústavního soudu, které jsem podrobil analýze ve vztahu k právnickým osobám soukromého práva.

Co se týče použitých vědeckých metod, tak se v této práci nejvíce vyskytuje metoda poměrování jednotlivých dotčených ústavně garantovaných práv a svobod. Ve větší míře je rovněž zastoupena analýza právních předpisů, především ve světle judikatury ÚS, jakož i analýza judikatury samotné.

Práce je členěna do čtyř kapitol a jednotlivých podkapitol. V první kapitole se obecně zabývám právním ukotvením práva na svobodným přístup k informacím a zároveň obsahem tohoto práva. V druhé kapitole představuji subjekty povinné poskytovat informace dle InfZ, obecně popisují jejich jednotlivé kategorie a vymezují postavení veřejných institucí v systému povinných subjektů. V třetí kapitole představuji tři rozhodnutí Ústavního soudu, které představují tři odlišné právní názory na výklad pojmu veřejná instituce. Nejzásadnější částí této diplomové práce je čtvrtá kapitola. V této kapitole analyzuji judikatorní závěry, prezentuji názory odborné veřejnosti ve vztahu k těmto judikatorním závěrům a na konec předkládám svůj vlastní názor na podřaditelnost právnických osob soukromého práva pod pojem veřejná instituce, čímž ve své podstatě odpovídám na výzkumnou otázku. Na úplný závěr popisují úvahy *de lege ferenda* s odkazem na právní úpravu EU.

1. Obecně k právu na informace

1.1. Právní zakotvení

Ústavně-právní garance práva každé osoby na svobodný přístup k informacím vyplývá z čl. 17 LPS. Tím, že ústavodárce systematicky zařadil ochranu tohoto práva hned na úvod druhého oddílu „*Politická práva*“ LPS, nepochybně dal najevo důležitost jeho ochrany.

Imanentní součástí svobody projevu je i právo na vyhledávání informací či na přístup k informacím. Pokud by tomu tak nebylo, z velké části by svoboda projevu ztratila svůj význam. Těžko si lze představit plnohodnotnou realizaci svobody projevu bez možnosti přístupu k relevantním informacím.¹

Z čl. 17 LPS plyne jak negativní, tak pozitivní závazek státu. Negativní závazek spočívá především v povinnosti státu nikterak nebránit jednotlivci v uplatňování jeho práva na přístup k informacím, tzn. že stát je povinen nečinit takové kroky, které by jednotlivci výkon tohoto práva znemožnily. Tím však není dotčena povinnost státu stanovit postupy a mechanismy, pomocí kterých budou zohledněna práva druhých, případně i státu samotného, kteréžto ve výsledku mohou vést k omezení práva na svobodný přístup k informacím určité osoby, avšak pouze za dodržení korektivu stanoveného v čl. 17 odst. 4 LPS; tedy takové omezení je stanoveno zákonem, a jde o opatření, které je v demokratické společnosti nezbytné z důvodu ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví a mravnosti.²

Pozitivním závazkem státu je pak informace aktivně poskytovat. Ustanovení § 5 a 6 InfZ provádějí tento pozitivní závazek státu, když určují, které informace jsou povinné subjekty (k tomuto pojmu viz. níže) pravidelně „*ex offio*“ zveřejňovat. Na tento závazek pak navazuje subjektivní veřejné právo jednotlivce tyto informace požadovat a za splnění zákonem stanovených podmínek je i obdržet. Pozitivním závazkem státu pak můžeme chápat i požadavek k přijetí adekvátní zákonné úpravy, která toto ústavně zaručené právo podrobněji provede. Zmocnění k přijetí takové úpravy je dáno čl. 17 odst. 5 *in fine* LZS, kde je stanoveno, že *podmínky a provedení* [práva na přístup k informacím] *stanoví zákon*.

Takovýmto zákonem je nepochybně InfZ, avšak zdaleka není jediným. Komplexní úpravu obsahuje rovněž zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který ovšem provádí ústavně zaručené právo garantované v čl. 35 odst. 2 LPS.

¹ BARTOŇ, Michal, HEJČ, David. In: HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 527-528 (čl. 17 LPS).

² WÁGNEROVÁ Eliška In: WÁGNEROVÁ Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 435-436 (čl. 17 LPS).

Dalo by se říci, že úprava v ustanovení čl. 35 odst. 2 LPS je jakýmsi *lex specialis* vůči obecnějšímu čl. 17 LPS, neboť věcně dopadá pouze na informace o stavu životního prostředí. Dílčí úpravu však nalezneme i v jiných předpisech, např. v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, či zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.³

Před přijetím InfZ neexistovala jiná komplexní a obecná úprava, která by toto ústavní právo prováděla. Byť právo na přístup k informacím je v LPS obsaženo od počátku její existence (tedy od 1. ledna 1993), tak zákonodárce se uchýlil k naplnění této banketní normy až téměř o 7 let později, a to právě přijetím InfZ. To však neznamená, že by do této doby nebylo toto právo garantováno, resp. že nebylo veřejností uplatňováno. Již výše byl zmíněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, který v sobě od 1. ledna 1992 obsahuje v § 8a podmínky poskytování informací orgány činnými v trestním řízení veřejnosti. V podústavní úrovni šlo částečné naplnění tohoto práva najít i v (dnes už neplatném) zákoně č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích, ve znění pozdějších předpisů, který dle § 1 upravuje „*V souladu s ústavně zaručenou svobodou projevu, slova a tisku využívají občané periodického tisku a ostatních hromadných informačních prostředků k tomu, aby jejich prostřednictvím získávali informace a veřejně vyjadřovali své názory.*“ Koneckonců elementární požadavky plynou i ze samotného čl. 17 LPS, proto se každý mohl domáhat poskytnutí informace, i před přijetím InfZ, jen na základě tohoto ustanovení, neboť přímo z něj plyne veřejné subjektivní právo jednotlivce na přístup k informacím a nemůže být k tíži jednotlivce, že stát nepřijmul adekvátní právní úpravu, která by kodifikovala proces poskytování informací, případně specifikovala důvody pro jejich neposkytnutí. Nicméně je třeba podotknout, že absence podústavní úpravy byla jistě problematická a působila tak nejistotu jak na straně veřejnosti, tak i na straně povinných subjektů, které neměly k dispozici podrobnější úpravu procesu poskytování informací a tyto musely poskytovat pouze na základě dosti obecné klauzule čl. 17 LPS. Garance práva zaručeného v čl. 17 LPS tak byla do značné míry nižší, než-li by tomu bylo při existenci takové úpravy.

1.2. Obsah práva na přístup k informacím

Obsahem práva na přístup k informacím je zajištění informovanosti veřejnosti ohledně dění ve veřejném sektoru. Z hlediska systematického členění LPS se jedná o politické právo, byť ne výhradně. Z hlediska práva na přístup není do jisté míry podstatné, co je obsahem dané informace (může se jednat o obsah ryze kulturní, který nemá s politikou nic společného). Obsah je

³ FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 48-56 (§ 2 InfZ).

důležitý až v kroku následujícím, kdy je posuzováno, zda není dán zákonem, případně samotnou LPS dán nějaký legitimní důvod pro neposkytnutí konkrétní informace (střet s právem na soukromí, ochrana obchodního tajemství apod.). Na druhou stranu je třeba říci, že primárně je toto právo využíváno jako právo politické, především jako účinný nástroj kontroly veřejné moci.⁴

Důležitost práva na přístup k informacím, jako v současné době jednoho z nejvýznamnějších moderních politických práv, zdůraznil i ústavní soud v nálezu ze dne 22. ledna 2019 sp. zn. Pl. ÚS 32/17, kde přezkoumával legitimitu zákona o registru smluv. „*Ústavní soud má tedy za to, že cíl sledovaný zákonem o registru smluv nelze považovat za nelegitimní nebo svévolný. Je tomu tak i proto, že zákon o registru smluv posiluje jedno z nejvýznamnějších moderních politických práv, jehož smyslem je umožnit veřejnosti (mimo jiné) i efektivní kontrolu veřejné moci.*“

Právo na přístup k informacím náleží každému, jak fyzickým, tak právnickým osobám. Z dikce č. 17 LPS rovněž vyplývá, že uplatnění tohoto práva není závislé na státní příslušnosti osoby, či usídlení právnické osoby. Osoba požadující poskytnutí informací nemusí prokazovat právní důvod pro žádost o tuto informaci. Jak bylo judikováno Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. června 2007, sp. zn. 6 As 79/2006 „*povinný subjekt není oprávněn jakkoli zkoumat a zabývat se otázkou účelnosti a důvodnosti žadatelovy žádosti či jeho motivy.*“

Obecně platná premisa je, že povinné subjekty poskytují veškeré informace týkající se jejich působnosti, pokud neexistuje legitimní důvod pro jejich neposkytnutí (ať již formulovaný ve zvláštních zákonech, či samotným čl. 17 odst. 4 LPS). Přitom ne každá informace (myšleno v laickém slova smyslu) je informací ve smyslu práva. Primárně se dále budu zabývat InfZ, přičemž v rámci jiných právních předpisů může být tato problematika upravena odlišně. Informací je dle § 3 odst. 3 InfZ „*jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*“ Informace tedy musí reálně existovat (v době rozhodování o jejím poskytnutí) a musí být zaznamenána ve vnímatelné podobě. Furek k tomu příležitostně doplňuje „*Informací ve smyslu SvInf proto nejsou ani nehotové informace, např. různé koncepty písemností, dokumentů, návrhy dopisů apod., protože neodrážejí konečný, definitivně „zaznamenaný obsah“. Je nepochybně správný názor, podle něhož o informaci půjde tehdy, jestliže její obsah lze považovat z hlediska povinného subjektu za „konečný“. Tento předpoklad bude samozřejmě splněn vždy, jestliže dokument, resp. informace v něm uvedené, bude „schválen“ k tomu odpovědným pracovníkem či orgánem povinného subjektu.*“

⁴ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2008, sp. zn. 1 As 17/2008.

⁵ FUREK: *Zákon o svobodném přístupu...*, s. 177.

Podrobnějším rozbořem pojmu informace ve smyslu InfZ se dále nebudu zabývat, neboť to není předmětem této diplomové práce. Považuji však za důležité poukázat na nutnost výkladu tohoto pojmu pro správné pochopení celé problematiky.

Lze tedy shrnout, že obsahem práva na přístup k informacím je subjektivní veřejné ústavně zaručené právo každého domáhat se po státu (případně dalších povinných subjektech) poskytnutí informací, a to bez ohledu na důvod podání takové žádosti, státní příslušnost či usídlení žadatele. Výkonem tohoto práva je prováděna především kontrola veřejné moci, která je v moderní společnosti považována za jeden z nedůležitějších principů pro zachování demokratického právního státu.

2. Povinné subjekty

Jak bylo již výše zmíněno, v rámci působnosti InfZ jsou informace povinny poskytovat i jiné subjekty než pouze stát a jeho orgány. Z hlediska rozsahu informační povinnosti je třeba tyto subjekty rozdělit na dvě kategorie. Povinné subjekty s tzv. plnou informační povinností (§ 2 odst. 1 InfZ) a povinné subjekty s částečnou informační povinností (§ 2 odst. 2 InfZ).

2.1. Povinné subjekty s plnou informační povinností

První kategorií povinných subjektů, co do rozsahu jejich informační povinnosti, jsou takové, které mají tzv. plnou informační povinnost. Tyto subjekty jsou tedy povinny poskytovat informace o veškeré své činnosti, která se týká jejich působnosti. Do této kategorie patří státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. V případě prvních dvou kategorií nevystává v praxi v podstatě žádný výkladový problém.

Státními orgány rozumíme jak orgány, které na první pohled zastupují stát při kontaktu s veřejností (orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní apod.), tak i orgány, které bychom na první pohled nenazvali jako „zástupce státu“ (Veřejný ochránce práv, Policie ČR, Hasičský záchranný sbor apod.).

Územní samosprávné celky známe v českém právním prostředí dva – obce a kraje (čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky). V minulosti byl řešen výkladový problém spočívající v nejasné zákonné formulaci věty *územní samosprávné celky a jejich orgány*. Tato formulace připouštěla dva různé výklady. První z nich byl, že povinným subjektem jsou jednak územní samosprávné celky a také jejich orgány. Z druhého z nich plynulo, že povinným subjektem jsou pouze územní samosprávné celky, přičemž odkaz na jejich orgány je jen jakýmsi apelem na tyto povinné subjekty, aby konkrétní žádost podle jejího obsahu vyřizoval orgán k tomu příslušný. Judikatorně byla zvolena druhá z variant. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. srpna 2007 sp. zn. 2 As 12/2007 „*Krajský soud tedy správně určil příslušné orgány obce, které měly informace v dané věci rozhodovat v prvním (obecní úřad) i druhém (rada obce) stupni. Nelze však pochopitelně ani uvažovat o tom, že žádost o informaci adresovaná přímo radě obce měla být posouzena jako žádost podaná k nepřislušnému orgánu. [...] Jedná-li se o informaci, která spadá do působnosti obcí, bylo by přílišným formalismem – zakázaným mj. s ohledem na to, že právo na informace vyvěrá z čl. 17 LPS – žádost odkládat, pokud by byla směřována nesprávně organizační složce či orgánu obce. O odložení by pak mohlo být rozhodnuto jen v případě, pokud by žádost byla adresována zcela jiné obci.*“

Opačný výklad by zbytečně zatěžoval jak žadatele ze strany veřejnosti, tak orgány samotné. Na jednu stranu by mohly orgány samosprávného celku hrát jakýsi „pink-pong“, kdy by žádost žadatele putovala mezi jednotlivými orgány/odbory a její meritorní vyřízení by se tak neúměrně

prodloužilo. Na druhou stranu by tento výklad znamenal i zátěž pro tyto orgány, neboť si lze stěží představit, že by např. zastupitelstvo obce samo o sobě vyřizovalo žádosti dle InfZ, navíc v poměrně krátkých lhůtách tímto zákonem stanoveným. Výklad, ke kterému se přiklonil NSS ve výše zmíněném rozhodnutí je v souladu s ústavním pořádkem, což plyne mimo jiné i z toho, že obstál ve zkoušce času.

Co se týče třetího z „plně informačních“ subjektů – tedy veřejných institucí, o tom bude podrobněji pojednáno níže.

2.2. Povinné subjekty s částečnou informační povinností

Druhou kategorií povinných subjektů, co do rozsahu informační povinnosti, jsou subjekty, které mají tzv. částečnou informační povinnost. Slovy zákona poskytují informace pouze *v rozsahu jejich rozhodovací činnosti*. Těmito subjekty jsou takové, kterým byla, v určité části, svěřena rozhodovací pravomoc v oblasti veřejné správy. Půjde často o osoby fyzické či právnické osoby soukromého práva. Příkladem za všechny jsou tzv. veřejné strážce – myslivecká stráž, lesní stráž, rybářská stráž a stráž přírody. Tyto osoby jsou nadány např. pravomocí projednávat přestupky v rámci jejich působnosti svěřené jim zákonem.⁶ V rozsahu této své pravomoci jsou tyto subjekty povinny poskytovat informace vztahující se k jejich rozhodovací činnosti (v zásadě za stejných podmínek jako subjekty s plnou informační povinností).

⁶ Např. § 14 odst. odst. 1 písm. i) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů

3. Neurčitý právní pojem „Veřejná instituce“

Jak již bylo zmíněno výše, nejproblematictějším povinným subjektem s plnou informační povinností, co do jeho vymezení, je veřejná instituce. Tento pojem byl do InfZ vložen spolu s dovětkem *hospodařící s veřejnými prostředky* novelou zákona č. 39/2001 Sb. Bohužel z důvodové zprávy není patrné, z jakých důvodů byly veřejné instituce zařazeny mezi povinné subjekty, neboť toto ustanovení je důsledkem schválení pozměňovacího návrhu v průběhu projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Další úpravy se toto ustanovení dočkalo v roce 2006, kdy byl novelou zákona č. 61/2006 Sb., odstraněn dovětek *hospodařící s veřejnými prostředky*. Zákonodárce chtěl tímto krokem pravděpodobně poskytnout prostor judikatuře a právní teorii pro vymezení tohoto pojmu. V důvodové zprávě k tomuto zákonu se mimo jiné píše „*Předkladatel vychází z názoru, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky či nikoli, tento názor vychází především z povahy těchto institucí, které jsou zřízeny státem, sledují veřejný účel, jejich orgány jsou vytvářeny či spoluvytvářeny státem a stát na jejich činnost dohlíží. Vymezení znaků veřejné instituce je převzato z rozhodnutí Ústavního soudu III. ÚS 686/02 [Sb.n.u.ÚS Svazek č. 29, Nález č. 30, str. 257]. Pokud některá instituce naplní tyto znaky, je to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby i na ni dopadla povinnost poskytovat informace.*“

Obecně lze říci, že **zařazení veřejných institucí jako povinných subjektů** do působnosti InfZ **nemá v ústavním pořádku výslovnou oporu**. Čl. 17 odst. 5 LPS hovoří pouze o povinnosti poskytovat informace ve vztahu ke státním orgánům a orgánům územně samosprávných celků. Zákonodárce tedy tímto krokem **rozšířil informační povinnost** i na subjekty odlišné od státu, které (v některých případech) mohou být i právníky osobami soukromého práva, či osobami, které nemají prakticky nic společného s výkonem veřejné moci. Obzvláště problematické je toto rozšíření ve vztahu k obchodním společnostem (k tomu viz. níže).

Definovat pojem veřejná instituce je dosti obtížné. Jak již bylo výše řečeno, není známa přesná motivace zákonodárce pro jeho přijetí. **V rámci právního řádu se s tímto pojmem setkáme pouze v zákoně č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti**, ve znění pozdějších předpisů, kde je veřejná instituce v § 3 definována poměrně širokým výčtem subjektů, které se v rámci působnosti tohoto zákona považují za veřejnou instituci (k tomu podrobněji níže). Žádný takový výčet InfZ neobsahuje. Výklad tohoto pojmu proto ponechává judikatuře a právní teorii.

První pokus o definici nacházíme v nálezů Ústavního soudu ze dne 21. října 2004, sp. zn. III. ÚS 686/02, ze kterého vyplývá: „*Definiční znaky pojmu veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky lze vymezit a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace.*“

Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností.“ V této věci sice Ústavní soud vykládal pojem veřejné instituce i s dovětkem *hospodařící s veřejnými prostředky*, nicméně to nic nemění na relevanci tohoto výkladu. Ostatně i navazující judikatura se opírá o výklad pojmu vyplývající z tohoto rozhodnutí, a tento výklad dále doplňuje.⁷

V následující části této práce představím **tři nejrelevantnější soudní rozhodnutí**, které pojem veřejná instituce vykládají. Tato rozhodnutí **zastupují tři argumentační proudy**, z nichž určení toho jediného správného je poněkud obtížné. Pro určení konkrétního právního názoru je vždy třeba zkoumat *ad hoc* posuzovaný subjekt, neboť existuje bezpočet **subjektů, které se pohybují na hraně tohoto pojmu** a jednoznačně nelze říci (typově), které z těchto subjektů veřejnou institucí budou a které nikoliv.

3.1. Nález Ústavního soudu „Letiště Praha“

Prvním rozhodnutím je nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 pod populárním názvem Letiště Praha (dále jen „**nález Letiště Praha**“). Byť v tomto rozhodnutí posuzoval Ústavní soud subjekt, který byl státním podnikem, připustil aplikaci těchto závěrů i na právnické osoby soukromého práva (typicky obchodní společnosti). Ostatně z navazující judikatury tento závěr bezesporu vyplývá⁸. V této věci se žadatel domáhal poskytnutí informací o financování nového terminálu na letišti Ruzyně v Praze (dnes letiště Václava Havla), které vlastnil státní podnik Letiště Praha (dnes Letiště Praha, a. s.). Tyto informace nebyly žadateli poskytnuty s odůvodněním, že státní podnik Letiště Praha není povinným subjektem (konkrétně veřejnou institucí).

Žadatel se proto obrátil se správní žalobou na Městský soud v Praze a domáhal se nápravy. Městský soud v Praze dal však za pravdu státnímu podniku, neboť tento neplní veřejný účel, ale účel soukromý (podnikání). Žadatel tedy podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Tento potvrdil výrok Městského soudu v Praze, kdy v odůvodnění uvedl, že státní podnik Letiště Praha nevznikl jako konkrétně určená osoba normativní právním aktem, nýbrž vznikl na základě obecného předpisu – zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, čímž se blíží obchodní společnost, která rovněž vzniká na základě obecného (nikoliv konkrétního) právního předpisu – obchodního zákoníku (dnes ZOK).

Proti tomuto rozhodnutí podal žadatel ústavní stížnost, která byla meritorně posouzena, a na základě které byla obě rozhodnutí výše popsaná zrušena. V nálezu Letiště Praha stanovil

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, sp. zn. 1 As 114/2011, bod 12.

⁸ Např. nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I.ÚS 1262/17.

Ústavní soud kritéria pro posuzování veřejných institucí, která byla soudní praxí více než 10 let aplikována.

Tato kritéria jsou

- a) **způsob vzniku (zániku) instituce** (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu);
- 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);
- 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.

K bodu a) Ústavní soud doplňuje: „*Ústavní soud poukazuje na právní úpravu vzniku státního podniku. Podle ustanovení § 4 zákona o státním podniku se zakládá státní podnik zakládací listinou, kterou jménem státu vydává příslušné ministerstvo. Zakládací listina je přitom zakladatelským dokumentem ve smyslu obchodního zákoníku. Státní podnik pak vzniká podle § 5 zákona o státním podniku dnem, ke kterému byl zapsán do obchodního rejstříku. Návrh na zápis podává zakladatel. V jistém směru tak lze souhlasit s tvrzením Nejvyššího správního soudu, že procedurálně jde o režim korespondující s režimem aplikovatelným na obchodní společnosti – zřetelně osoby soukromého práva (obdobně rovněž str. 4 odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze). Podobně je tomu též v případě zrušení a zániku státního podniku. Je tak možné tvrdit, že v rámci procesu vzniku (zániku) státního podniku je přítomna i jistá míra soukromoprávního úkonu.*

Nicméně hledisko způsobu vzniku (zániku) instituce nelze omezovat pouze na v předchozím odstavci uvedené aspekty (ty hovoří v podstatě pouze o formě zřízení – tj. zakladatelské listině – a o formě a okamžiku vzniku instituce, tj. o jejím vzniku ke dni, ke kterému byla zapsána do obchodního rejstříku). **Při zkoumání daného hlediska je totiž namístě rovněž zvažovat celkovou míru ingerence státu při vzniku a zániku instituce, která je daleko intenzivnější u veřejné instituce než u instituce soukromé (při které má podstatně větší převahu její „vlastní“ vůle).** I když se tedy z pohledu formy zřízení jedná o zakládací akt ve formě zakladatelské listiny ve smyslu obchodního zákoníku, tj. ve formě soukromoprávního úkonu, nelze nereflektovat při úvahách o způsobu založení státního podniku skutečnost, že zakladatelem je stát, který také státní podnik ruší a rozhoduje o jeho sloučení, splynutí a rozdělení [zde se zčásti prolíná bod a) s bodem b)], přičemž významné je to, že založení státního podniku musí ze zákona předcházet usnesení vlády, kterým se uděluje souhlas se založením podniku. V případě takového usnesení vlády jde přitom v podstatě o schvalovací proces v rámci rozhodování orgánu výkonné moci [srov. ustanovení § 3 odst. 5 a § 5 odst. 2

*písm. d) zákona o státním podniku]. Obdobně potom platí u procesu zrušení státního podniku; zakladatel může rozhodnout o zrušení podniku podle § 6 odst. 1 pouze po předchozím souhlasu vlády (srov. ustanovení § 6 odst. 2 zákona o státním podniku). **Jedním z charakteristických znaků veřejné instituce přitom je, že nemůže svou činnost ukončit „dle své libosti“ (tj. např. rozhodnutím svých vlastních orgánů).** Při vzniku a zániku státního podniku je tak přítomna velká míra ingerence státu, a naopak absentuje „vlastní“ vůle státního podniku, což pak svědčí spíše o jeho povaze veřejné.“*

Dle právního názoru Ústavního soudu, je důležité zkoumat nejen to, zdali se jedná o soukromoprávní úkon, ale i osobu tento úkon činící. Byť by se jednalo o úkon čistě soukromoprávní, který by ovšem učinil stát, je třeba konstatovat splnění podmínky přítomnosti veřejné moci u vzniku zkoumaného subjektu. **Ve vztahu k obchodním společnostem** (konkrétně k akciové společnosti) byl stejný závěr dovozen Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 29. května 2008, sp. zn. 8 As 57/2006.

K bodu b) pak Ústavní soud uvádí: „*Pokud jde o hledisko osoby zřizovatele, je namístě poukázat na ustanovení § 3 odst. 1 zákona o státním podniku, dle kterého zakladatelem podniku je stát. Jeho jménem potom vykonává funkci zakladatele ministerstvo, do jehož působnosti spadá předmět podnikání podniku (věta druhá tohoto ustanovení). Je přitom zcela zřejmé, že jedním z charakteristických znaků veřejné instituce je její zřizování státem.*“

V případě obchodních společností není posouzení hlediska zakladatele tak jednoduché, jako v případě státního podniku. Již ze samotného názvu *státní podnik* je patrné úzké propojení tohoto podniku se státem (byť je státní podnik považován spíše za osobu soukromého práva – k tomu viz níže). Samozřejmě je možné, aby stát založil i právnickou osobu soukromého práva (obchodní společnost). Podmínka bude nepochybně naplněna, pokud bude zakladatelem obchodní společnosti pouze stát. Poněkud obtížnější bude posouzení instituce, kterou **založil stát spolu s jinými (soukromými) osobami** (at' už fyzickými či právnickými). Bude i v tomto případě naplněna podmínka osoby zřizovatele? Pokud ano, tak za jakých podmínek? Musí mít stát většinovou účast v dané společnosti, nebo postačí jakákoliv účast, neboť samotný fakt, že se stát rozhodl vytvořit právnickou osobu je dostatečným důvodem pro splnění podmínky zřizovatele? Na tyto otázky bohužel v judikatuře ani právní teorii nenacházíme odpovědi. V této části práce na tyto otázky nebudu odpovídat, neboť cílem této kapitoly je nastínit judikatorní vývoj a pohled na pojem veřejná instituce. K otázkám výše položeným se budu věnovat v další kapitole této práce, která se již bude týkat hodnocení jednotlivých judikatorních závěrů.

K bodu c) pak Ústavní soud uvádí: „*Nablíženo kritériem subjektu vytvářejícího orgány státního podniku, lze odkázat jako na relevantní na ustanovení § 11 zákona o státním podniku, dle kterého orgány podniku jsou ředitel a dozorčí rada. Přitom dle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o státním podniku ředitele jmenuje a odvolává ministr nebo vláda v těch případech, kdy si toto právo vyhradí. Pokud jde o dozorčí radu, její dvě třetiny jmenuje*

a odvolává zakladatel, přičemž pouze jednu třetinu členů dozorčí rady volí a odvolávají zaměstnanci podniku na základě výsledků voleb (srov. ustanovení § 13 odst. 2 zákona o státním podniku). Z toho pak jednoznačně vyplývá, že ke kreaci převážné části orgánů státního podniku dochází státem, a je zde tak naplněn jeden z dalších typických znaků veřejné instituce.“

Ohledně kritéria kreačního dospěla pozdější judikatura k tomu, že pro splnění znaků veřejné instituce není třeba přímého působení státu na vytváření orgánu (jako je tomu v případě státního podniku), nicméně postačí, pokud má stát v dané instituci k dispozici legální prostředky kterými může kreování orgánů ovlivnit. Typickým příkladem takového prostředku jsou práva spojená s většinovou majetkovou účastí v obchodní společnosti.⁹

K bodu d) uvedl Ústavní soud následující: „Již důvodová zpráva ke zákonu o státním podniku naznačuje přítomnost státního dohledu nad činností státního podniku, neboť uvádí, že „Pravomoci zakladatele, který zde plně **reprezentuje vlastníka – tedy stát, kontrolovat podnik**, musí být takové, aby na jedné straně plně zabezpečily odpovídající garance péče o státní podnik. Proto půjde především o koncepční a schvalovací funkce.“. Státní dohled je ve vztahu ke státnímu podniku potom možné sledovat ve více směrech. **Jednak ve smyslu schvalování účetní závěrky a výroční zprávy** [ustanovení § 15 písm. i) zákona o státním podniku] **a kontroly, zda potřeby státu, které podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně** [ustanovení § 15 písm. b) zákona o státním podniku], jednak práva a povinnosti státu požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku. Dále jde o kontrolu a ověřování těchto informací způsobem stanoveným zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, [ustanovení § 15 písm. g) zákona o státním podniku]. Na kontrolu prováděnou státem (prostřednictvím ministerstva) dopadá přitom i zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, (srov. ustanovení § 1 odst. 2 tohoto zákona), přičemž tato kontrola je vykonávána tzv. „veřejnosprávní kontrolou“ (srov. ustanovení § 7 až 11 tohoto zákona).

Z uvedených oprávnění tak zjevně plyne, že nad činností státního podniku je vykonáván státní dohled, což je jedním z typických znaků veřejné instituce; oprávnění, která má stát vůči státnímu podniku, lze totiž v demokratickém právním řádu jen stěží konstruovat vůči instituci soukromé.“

V rozsudku ze dne 29. května 2008, sp. zn. 8 As 57/2006 Nejvyšší správní soud pak toto kritérium vyložil tak, že „se nemusí nutně jednat o vrchnostenskou kontrolu, typickou pro oblast veřejného práva, nýbrž i o dohled, který může stát vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku.“ Dle závěru plynoucího z tohoto rozhodnutí může být

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009.

toto kritérium splněno i případě právnických osob soukromého práva, zejména při většinové majetkové účasti státu.

K bodu e) Ústavní soud doplňuje „*Institucí zřízenou za veřejným účelem je ta, která byla zřízena k uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb; má za účel prospět nikoli jen zájmům svým, nýbrž uspokojuje svou činností také potřeby veškerenstva nebo alespoň neurčité části subjektů, jimž činnost instituce slouží k dobru. Ústavní soud nablížil na účel založení státního podniku Letiště Praha v těchto rovinách:*

– *Relevantní je v tomto kontextu zejména legální deklarace účelu zakládání státních podniků podle zákona o státním podniku. Dle ustanovení § 3 odst. 2 „Podniky založené podle tohoto zákona jsou zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů.“ Je přitom nepochybné, že se jedná o vyslovení veřejného účelu zakládání státních podniků, a to v obecné rovině, kdy v následném postupu státu při zakládání jednotlivých státních podniků dochází ke konkretizaci jejich veřejného účelu. Ve vztahu k danému státnímu podniku je pak možné shledávat konkretizovaný veřejný účel v poskytování služeb v oblasti jednoho z mnoha veřejných statků – dopravy (letecké). Všechny druhy veřejné dopravy lze totiž vzhledem k jejich charakteru, potřebě a významu považovat za veřejné služby. V případě státního podniku Letiště Praha se jedná o mezinárodní veřejné civilní letiště.“*

Je nepochybné, že v případě státního podniku je jeho veřejný účel snadno identifikovatelný, koneckonců jeho veřejný účel vyplývá přímo z textu zákona (byť významnou roli hraje i účel soukromý – podnikání – k tomu viz. níže). Na rozdíl od obchodních společností, vytvořením státního podniku stát nikterak nepřivatizuje svůj majetek, zůstává výlučně v jeho sféře vlivu, a to i do budoucna, neboť z podstaty věci soukromá osoba nemůže nabýt do vlastnictví státní podnik (nebo jeho část). Obchodní společnost oproti státnímu podniku hospodáří se svým majetkem a tímto majetkem odpovídá také za své závazky, zatímco státní podnik hospodáří s majetkem státu jemu svěřeným. Byť je primárním účelem obchodních společností podnikání a tvorba zisku, v určitých případech nelze odhlédnout od jejich činnosti spočívající v uspokojování určitého veřejného zájmu. Kupříkladu ve vztahu ke společnosti ČEZ a.s. judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. října 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009 následující: „*Za významnou však zdejší soud považuje skutečnost, že hlavním předmětem činnosti ČEZ, a. s. je výroba a prodej elektřiny, s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Jakkoliv lze žalovanému přisvědčit v tom směru, že v této svojí dominantní činnosti nemá monopolní postavení, nesouhlasí naopak soud v tom směru, že jeho úkolem není uspokojování veřejnosti v oblasti dodávek elektrické energie. Přestože totiž je jistě elektrizační soustava v EU navzájem propojena, není sporu o tom, že právě oblast energií představuje jeden ze strategických, bezpečnostních a koneckonců i existenčních zájmů České*

republiky a jistě nikoliv náhodou si proto stát ponechává i v kapitálové struktuře žalovaného rozhodující podíl.“

Pokud tedy zkoumaný subjekt naplnil, z výše zmíněných kritérií, většinu (dle slov Ústavního soudu „*je dána převaha znaků*“), byl považován za veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ. Z výše uvedeného vyplývá, že pro posouzení, zda je možno určitý subjekt označit jako veřejnou instituci není podstatná jeho právní forma, tedy zdali se jedná o právnickou osobu soukromého či veřejného práva.

Dle těchto kritérií byly jako veřejná instituce judikatorně stanoveny **například tyto subjekty**: Ředitelství silnic a dálnic, České dráhy, a.s., či Dopravní podnik hlavního města Prahy a.s.

Argumentační proud zastoupený tímto nálezem (potažmo společně s rozhodnutími NSS ve vztahu k obchodním společnostem) **klade velký důraz na veřejný zájem na kontrolu veřejné moci. Nebere v potaz právní formu** zkoumané instituce, podstatná je pro něj dostatečná míra vlivu státu na tuto instituci. Tím je podle něj dán dostatečně velký důvod pro nezbytnost kontroly takového subjektu ze strany veřejnosti a uložení povinností (i) soukromým subjektům je dle tohoto přístupu proporcionální a v souladu s ústavním pořádkem.

3.2. Nález Ústavního soudu „ČEZ“

V roce 2017 došlo k zásadnímu judikatornímu obratu, především v přístupu k právní formě daného subjektu. Ústavní soud v nálezu ze dne 28. června 2016, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 pod populárním názvem ČEZ (dále jen „**nález ČEZ**“) přezkoumával rozsudek Nejvyššího správního soudu, ve kterém NSS potvrdil výklad Městského soudu v Praze, že **společnost ČEZ a.s. splňuje všechny znaky veřejné instituce** a jako taková musí poskytovat veřejnosti informace dle InfZ. Jen pro přesnost poznamenávám, že **se nejedná, o již dříve zmíněný rozsudek** Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009 (tehdy byla ústavní stížnost odmítnuta¹⁰).

V nálezu ČEZ Ústavní soud přezkoumával rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, sp. zn. 2 As 155/2015, ve kterém bylo opět potvrzeno, že společnost ČEZ a.s. je veřejnou institucí a vztahují se na ní povinnosti stanovené InfZ. Hlavním argumentem NSS v dané věci bylo hledisko **efektivního ovládní společnosti státem**. Předestírám, že níže se nebudu zabývat otázkou *res indicata* ve vztahu k společnosti ČEZ a.s.

Ústavní soud v tomto nálezu v podstatě **zavrhl veškerou předchozí judikaturu** správních soudů, částečně i Ústavního soudu samotného (co se týče posuzování obchodních společností).

¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. III. ÚS 254/10.

Argumentační jádro tohoto nálezu se opírá o čl. 4 odst. 1 LPS (výhradu zákona) a o evidentní úmysl ústavodárce zavázat k povinnosti poskytovat informace pouze stát, či právnické osoby veřejného práva, nikoliv práva soukromého (buť pod efektivní kontrolou veřejné moci).

„*Samotnou povinnost těchto subjektů [státu, státních orgánů a územně samosprávných celků] poskytovat informace lze ostatně vyvodit již z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny. **Zákon tak skrze pojem "veřejná instituce" dotvořil obecný rámec pro realizaci tohoto základního práva.** Tomuto pojetí přitom odpovídá i vymezení definičních znaků veřejné instituce, jak je v minulosti provedl Ústavní soud a z něhož ve svém rozhodování vycházejí i správní soudy.*

65. *Zatímco ve vztahu k veřejnoprávním subjektům nepředstavuje neurčitost pojmu "veřejné instituce" problém, takovýto závěr by nebylo možné učinit, jestliže by se měl vztahovat i na jiné subjekty. Je tomu tak z toho důvodu, že **adresátem povinností plynoucích z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny jsou výlučně veřejnoprávní subjekty (veřejná moc), a nikoliv subjekty soukromoprávní.** Těm by tato povinnost musela být v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanovena zákonem, a to za splnění dalších podmínek vyplývajících z ústavního pořádku, včetně požadavku určitosti zákona a proporcionality zásahu do základních práv a svobod.*

Ústavní soud v tomto nálezu nezavrhl předcházející judikaturu jako celek. Výše pospaný „test veřejnosti“ (kritéria popsána v nálezu Letiště Praha) zůstává nadále platný, nicméně jej nelze užít na soukromé osoby.

Dále Ústavní soud doplňuje: „66. **Nejde jen o samotné poskytnutí informací, ale též o vedení souvisejícího řízení, v jehož rámci má povinný subjekt postavení správního orgánu, který rozhoduje o právech žadatele.** Uložení těchto povinností soukromoprávním subjektům tak zcela zřejmě zasahuje do jejich práv. Tyto subjekty musí zajistit jejich splnění po stránce časové, finanční i personální a této povinnosti přizpůsobit svou činnost. Tím je zcela zřejmě dotčeno jejich právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, jakož i právo podnikat nebo vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny.“

Tímto závěrem rovněž Ústavní soud změnil přístup judikatury k **administrativnímu zatížení soukromých osob**, které vzniká spolu s plněním povinností dle InfZ (samotné vedení správního řízení, nutná personální kvalifikace apod.). V minulosti bylo judikováno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, sp. zn. 1 As 114/2011 ve vztahu k Dopravnímu podniku hl. m. Prahy, a.s. „*Lze sice připustit, že některým subjektům, které mají formu soukromoprávní společnosti, může v praxi dodržování postupů předepsaných uvedeným zákonem činit jisté potíže, to však není důvodem k tomu, aby na poskytování informací zcela rezignovaly. Spíše je nutno apelovat na zákonodárce, aby procedury obsažené v cit. zákoně přizpůsobil tomu, že podle nich musejí postupovat i zmiňované subjekty.*“ I v tomto směru je nález ČEZ přelomový.

Argumentace Ústavního soudu dále pokračuje: „67. **Takto vymezený zásah do základních práv a svobod může mít věcné opodstatnění a rozhodně jej předem nelze označit za nepřipustný. Jeho nezbytným předpokladem je však adekvátní zákonný základ, který v případě veřejné instituce ve vztahu k soukromoprávním subjektům dán není. Tento pojem je natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má povinnosti povinného subjektu.** Na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovést žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce. **Definiční znaky, které v minulosti vymezil Ústavní soud ve svých nálezech, měly zamezit právě tomu, aby byl uvedený pojem vztažen na jiné než veřejnoprávní subjekty.** Ve vztahu k soukromoprávním subjektům ale žádná "upřesňující" kritéria dovést nelze. Nad rámec zákona je přitom nemohou v rámci své rozhodovací činnosti "dotvořit" ani soudy. Pakliže by tak učinily a na jejich základě přiznaly některému ze soukromoprávních subjektů postavení veřejné instituce, uložily by mu tím povinnost v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny.“

V tomto bodu nálezu se Ústavní soud celkem ostře opírá do předchozí judikatury a shledává jednoznačný úmysl ústavodárce nezahrnovat soukromé osoby do subjektů povinných poskytovat informace.

„68. Ústavní soud se ve svých dosavadních nálezech nevyjádřil k otázce, zda postavení veřejné instituce může mít obchodní společnost ve smyslu zákona o obchodních korporacích (dříve obchodního zákoníku). Přesněji řečeno se k ní vyjádřil pouze okrajově, když vyslovil názor, že **podřazení státního podniku pod pojem "veřejná instituce" ještě neopodstatňuje stejný závěr ve vztahu k obchodním společnostem.**

69. **Obecně platí, že obchodní společnost představuje typický příklad soukromoprávního subjektu, vůči němuž se, pokud jde o ukládání povinností, musí v plné míře uplatnit ústavní záruky základních práv a svobod. Nezáleží na tom, zda je jejím společníkem stát nebo územně samosprávný celek ani jaká je jejich účast v obchodní společnosti a práva a povinnosti z ní plynoucí. Obchodní společnost je samostatný subjekt, jehož zájmy nemusí být totožné se zájmy jejího společníka.**

Z výše uvedených bodů nálezu ČEZ vyplývá, že osoba soukromého práva nemůže být nikdy veřejnou institucí. Tento závěr ovšem nemá podporu v následujících bodech nálezu (což mimo jiné kritizoval později i jiný senát Ústavního soudu).

K výše uvedenému tedy Ústavní soud doplňuje „70. Je tedy zřejmé, že výbrada zákona pro ukládání povinností jednotlivcům podle čl. 4 odst. 1 Listiny se v plné míře vztahuje i na obchodní společnosti, pro něž je pojem "veřejné instituce" zcela neurčitým. **Podřazení určité obchodní společnosti pod tento**

pojmem by - při jeho současném zákonném vymezení - bylo možné jen v případě, že by tato naplňovala definiční znaky veřejné instituce a současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly výlučně "k tíži" veřejné moci. Muselo by tedy jít o případ subjektu, jehož postavení by bylo - co do podstaty - stejné bez ohledu na to, zda má formu obchodní společnosti nebo některé z právnických osob veřejného práva. Jako příklad lze uvést akciovou společnost, jež byla zřízena zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku. Na takovou obchodní společnost by bylo možné odůvodněně nahlížet jako na veřejnoprávní subjekt.

71. Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak 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 nesešťávali z těchto subjektů.“

Co se týče efektivního ovládnutí společnosti státem uvádí Ústavní soud: „77. **Stát totiž bez ohledu na velikost svého podílu v obchodní společnosti pouze vykonává svá práva, jež mu jako jakémukoliv jinému akcionáři přiznávají předpisy práva soukromého. Jeho většinový podíl sám o sobě nic nemění na povaze stěžovatelky jako soukromoprávního subjektu. Není ani zřejmé, od jaké výše uvedeného podílu by se mělo odvíjet hodnocení, zda jde nebo nejde o veřejnou instituci, ani jaký vliv by z tohoto hlediska měla případná změna podílu. Stěžovatelka se ze zákona o svobodném přístupu k informacím žádný takovýto minimální podíl, z něhož by mohla dovozovat své postavení coby veřejné instituce, nedozví. Při akceptování výkladu správních soudů by tak byla v podstatě odkázána na to, jakým způsobem bude z jejich strany dodatečně posouzen "vliv státu" na její činnost.“**

Shrnuto, Ústavní soud v tomto nálezu zastává dva argumentační proudy. V rámci jednoho z nich tvrdí, že právnická osoba soukromého práva nemůže být nikdy veřejnou institucí. V tom druhém připouští klasifikaci soukromé osoby jako veřejné instituce v případě jejího 100% vlastnictví jiným povinným subjektem ve smyslu InfZ. Z celkového kontextu však usuzují, že Ústavní soud měl v úmyslu přiklonit se k druhému z uvedených proudů. Body 67-69 nálezu ČEZ by tak měly být pouze jakýmsi úvodem pro samotné posouzení obchodních společností jako veřejných institucí, které se odehrává v bodech 70-71.

3.3. Nález Ústavního soudu „OTE“

Třetím klíčovým rozhodnutím ve výkladu pojmu veřejná instituce je nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 2018, sp. zn. II ÚS 618/18, pod populárním názvem OTE (dále jen „**nález OTE**“).

Žadatel se v této věci domáhal poskytnutí veškerých smluv mezi společnostmi OTE a.s. a Českomoravskou komunitní burzou Kladno. Na tuto žádost mu bylo společností OTE a.s. odpovězeno, že tato se necítí být povinným subjektem ve smyslu § 2 InfZ a informace nebyly žadateli poskytnuty. Žadatel se následně obrátil na Městský soud v Praze, který však dal za pravdu společnosti OTE a.s., kdy soud opřel svůj závěr o nález Ústavního soudu ČEZ. Žadatel však nadále trval na svém závěru, že společnost OTE a.s. je veřejnou institucí dle nálezu Ústavního soudu Letiště Praha. Proto se obrátil na Nejvyšší správní soud, který jeho kasační stížnost zamítl s odůvodněním, že je to pouze Ústavní soud, kdo může odstranit tento judikatorní rozpor.

Při předběžném projednání dospěl druhý senát Ústavního soudu k odlišnému závěru, než byl stanoven v nálezu ČEZ a z tohoto důvodu aktivoval mechanismus dle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů a přeložil návrh na vydání sjednocujícího stanoviska plénu Ústavního soudu. Právní věta tohoto stanoviska měla znít: „*Veřejnou institucí*“ *z hlediska základního práva na přístup k informacím je taková právnická osoba, v níž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace většinou majetkovou účast.*

Pro přijetí tohoto stanoviska se však nevyсловila potřebná většina soudců Ústavního soudu.

Rozhodující druhý senát se tak ocitl v nelehké situaci, „*kdy je (ve shodě s názorem stěžovatele) přesvědčen o obsahovém rozporu v rámci náleзовé judikatury Ústavního soudu, přičemž však plénum Ústavního soudu tento názor nesdílí. V případě, kdy není schváleno stanovisko podle ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu, však musí být dokončeno řízení o ústavní stížnosti, byť nebylo autoritativně určeno, který z předmětných právních názorů má být nadále brán jako relevantní. Rozhodujícímu II. senátu proto nezbylo než s citovanou náleзовou judikaturou pracovat "emancipovaně" a zvážit, který právní názor převažuje, resp. který bude v dalším řízení sledovat.*“

V bodě 15 nálezu OTE Ústavní soud predestinuje, že v době rozhodování existují tři navzájem se vylučující právní názory na výklad pojmu veřejná instituce. Tyto jsou:

„(a) **obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, není veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím (body 67-69 nálezu ČEZ);**

(b) **o veřejnou institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím se jedná toliko v případě obchodních společností, jejichž jediným vlastníkem je stát nebo veřejnoprávní korporace (bod 70-71 nálezu ČEZ), anebo**

(c) **veřejnou institucí je i taková obchodní společnost, u níž převažují znaky typické pro veřejné instituce (zejména převažuje majetková účast státu nebo veřejnoprávní korporace - nález Letiště Praha).**“

Rozhodující druhý senát Ústavního soudu vycházel z premisy, že pokud by se chtěl Ústavní soud v nálezu ČEZ odchýlit od dříve vysloveného právního názoru (nález Letiště Praha), musel by

aktivovat stejný sjednocující mechanismus jako druhý senát v tomto nálezu. Vzhledem k tomu, že toto při projednávání nálezu ČEZ Ústavní soud neučinil, lze předpokládat, že měl v úmyslu ponechat kritéria stanovená v nálezu Letiště Praha v platnosti.

Ústavní soud v nálezu OTE poukázal na podobnost InfZ se zákonem o registru smluv. Účel těchto dvou předpisů je velmi podobný. V kontextu obchodních společností s majetkovou účastí státu je jím především kontrola veřejnosti způsobu hospodaření s veřejnými prostředky.

V nálezu Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2019, sp. zn. Pl. ÚS. 32/17, ve kterém Ústavní soud přezkoumával ústavnost zákona o registru smluv, mimo jiné uvedl, že „*subjekt, kterým je právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby, hospodaří alespoň částečně s veřejnými finančními prostředky.*“ Veřejný zájem na kontrole takové (byť soukromé) osoby je tedy dán.

Ústavní soud v nálezu OTE pokračuje v argumentaci slovy: „*V situaci, kdy dotčený subjekt je přímo, anebo zprostředkovaně (skrze jiný subjekt) napojen na veřejné rozpočty a finance z nich plynoucí, proto nelze přijmout tezi navrhovatelky, že takový subjekt je ve srovnatelném postavení s jinými soukromoprávními subjekty, které rovněž provozují podnikatelskou činnost.*“

[...]

„*Za relevantní přitom Ústavní soud nepovažuje ani námitku navrhovatelky, že dané subjekty nesledují veřejný účel - i tam, kde jsou veřejné prostředky užívány v souladu se zákonem k soukromým účelům, je třeba dbát na to, aby se tak dělo hospodárně. Jinými slovy nelze akceptovat iracionální či nehospodárné nakládání s veřejnými prostředky snad pouze proto, že se tak děje v rámci podnikatelské činnosti daného subjektu.*“

[...]

„*Smyslem ústavně zaručeného základního práva na informace je umožnit a usnadnit efektivní veřejnou kontrolu výkonu veřejné moci, což ovšem zahrnuje též kontrolu hospodaření s majetkovými hodnotami, jež jsou veřejnou mocí přímo nebo nepřímo ovládány. Tento smysl ovšem bude zcela naplňován nikoliv tím, že bude omežován okruh povinných subjektů, nýbrž naopak tím, že v pochybnostech bude voleno řešení pro jejich rozšíření. Jak potvrdil Ústavní soud v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17, účelem vyšší míry transparentnosti právnických osob, které hospodaří s veřejnými prostředky, je záruka práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, a to v širším kontextu efektivní kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti. Prostředkem způsobilým dosáhnout uvedeného účelu je přitom jak zákonná úprava registru smluv, tak také podřazení právnických osob, v nichž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace stoprocentní majetkovou účast, pod pojem "veřejná instituce" podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Důvody, pro které se má daná*

informační povinnost, byť provedená ve dvou rozdílných zákonech, vztahovat na stejný okruh povinných osob, jsou totiž identické.“

Závěr, který plyne z nálezu OTE je tedy takový, že veřejnou institucí je takový subjekt, který naplní většinu kritérií nálezu Letiště Praha a je zároveň právnickou osobou veřejného práva; nebo právnickou osobou soukromého práva, v níž má 100% majetkovou účast stát, územně samosprávný celek, nebo jiná veřejná instituce.

Nejvyšší správní soud tento závěr ve své judikatuře potvrzuje. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2018, sp. zn. 8 As 145/2018 NSS podrobně shrnul výše popsanou judikaturu Ústavního soudu a závěry z ní plynoucí aplikoval na společnost České dráhy a.s., kdy judikoval, že tato splňuje jednak převahu znaků dle nálezu Letiště Praha a zároveň jde o obchodní společnost 100% vlastněnou státem (kritérium nálezu ČEZ). Závěry plynoucí z tohoto rozsudku byly dále potvrzeny např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2020, sp. zn. 5 As 293/2018: *„Jinými slovy je zapotřebí, aby akcie či podíly obchodní společnosti byly ze 100 % vlastněny státem (v širším slova smyslu) a zároveň aby byla splněna kritéria vymezená v nálezu Letiště Praha.“*

4. Analýza judikatorních závěrů

Ve světle výše popsané judikatury by se dnes měla posuzovat veřejnost zkoumané instituce v zásadě dle kritérií nálezu Letiště Praha s připojením podmínky 100% majetkové účasti jiného povinného subjektu v dané instituci. Při splnění těchto kritérií nehraje roli právní forma instituce.

Tento výklad však nemusí být definitivní a ve svém důsledku ani správný. Jak jsem již výše zmiňoval každý z popsaných právních názorů je relevantní a záleží primárně na tom, zdali je v dané situaci upřednostněn veřejný zájem na kontrole veřejné moci, nebo dotčené právo posuzované osoby (zejména právo na podnikání či právo vlastnit majetek). **V této kapitole se zaměřím na analýzu výše popsaných judikatorních závěrů týkajících se pojmu veřejná instituce, přičemž se podrobněji zaměřím na výklad tohoto pojmu ve vztahu k právnickým osobám soukromého práva** (tedy primárně argumentaci nálezu ČEZ a nálezu OTE).

Ve vztahu k právnickým osobám veřejného práva panuje v současnosti v odborné veřejnosti shoda ohledně jejich „veřejného“ charakteru (na tyto subjekty primárně dopadá nález Ústavního soudu Letiště Praha), byť i v této otázce můžeme najít určité rozpory (k tomu podrobněji níže).

4.1. Problematika testu veřejnosti

V odborné veřejnosti se v současnosti objevuje názor, že již původní test veřejnosti (nález Letiště Praha), **nebyl dostatečně argumentačně podložen a zasluhoval by revizi.**¹¹ Kateřina Eichlerová poukazuje na skutečnost, že Ústavní soud ve své podstatě ztotožňuje pojem veřejná instituce s pojmem právnická osoba veřejného práva, přičemž však nerespektuje jeho doktrinální vymezení. Pro srovnání těchto dvou pojmů užívá Kateřina Eichlerová definici právnické osoby veřejného práva stanovenou Karlem Beranem¹².

Dle Karla Berana jsou pojmové znaky právnické osoby veřejného práva:

- veřejnoprávní způsob zřízení;
- plnění úkolů veřejné správy či úkolů ve veřejném zájmu;
- veřejnoprávní pravomoc a
- plnění úkolů veřejnoprávními prostředky.

Zatímco v případě definičních znaků právnické osoby veřejného práva je z těchto na první pohled patrná „veřejnost“ této právnické osoby, v případě testu veřejnosti (nález Letiště Praha) tomu tak není. **Kateřina Eichlerová tvrdí, že první čtyři kritéria nám o „veřejnosti“ dané instituce nic neřeknou a za relevantní považuje pouze poslední kritérium – účel existence daného subjektu.** Toto kritérium však Kateřina Eichlerová neshledává dostatečným a s odvoláním na Karla Berana jej navrhuje **doplnit tak, že je třeba navíc zkoumat, zdali tato osoba používá k naplnění účelu veřejnoprávní, nebo soukromoprávní prostředky.**

Se závěry prezentovanými v příspěvku Kateřiny Eichlerové principiálně souhlasím, byť se podrobněji věnovala vztahu veřejné instituce a právnické osoby veřejného práva, což není předmětem této práce. Nicméně i z výše popsaného vyplývá, že klade důraz na „zkrocení“ výkladu pojmu veřejné instituce pouze na subjekty práva veřejného.

Primárním účelem této práce je však posouzení ústavnosti výkladu, který řadí pod pojem veřejné instituce i právnické osoby soukromého práva. Otázka aplikace testu veřejnosti je až následným krokem, neboť pokud dojdeme k závěru, že pod pojem veřejná instituce nemůžeme z povahy věci řadit osoby soukromého práva, není důvod zkoumat vhodnost užití testu veřejnosti.

¹¹ EICHLEROVÁ, Kateřina. Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace. *Právní rozhledy*, 2019, roč. 27, č. 7, s. 234-248.

¹² BERAN, Karel. *Právnické osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví*. Praha: Linde, 2006. s. 35 a 51.

4.2. Společnosti s majetkovou účastí státu

Ve vztahu k právnickým osobám veřejného práva není v současnosti pochyb o jejich „veřejné“ povaze. Co se týče právnických osob soukromého práva (zejména obchodních společností), je situace o dost složitější. Z výše předestřených rozhodnutí Ústavní soudu vidíme, že **na výklad pojmu veřejná instituce ve vztahu k obchodním společnostem nahlíží rozdílně i jednotlivé senáty „stejného“ Ústavního soudu.** Druhý senát (nález OTE) jasně stanovil, že v případě 100% majetkové účasti státu ve zkoumané společnosti je třeba takovou považovat za veřejnou instituci (samozřejmě při splnění ostatních podmínek – veřejný účel, přítomnost veřejné moci u vzniku apod.). Naproti tomu čtvrtý senát (nález ČEZ) částečně nastínil i argumentaci v tom smyslu, že právní osoba soukromého práva nikdy být veřejnou institucí nemůže.

V následující části práce bych se tedy chtěl zabývat přípustností výkladu, dle kterého jsou i právní osoby soukromého práva veřejnou institucí.

Pro účely dalšího posuzování **právnických osob soukromého práva s majetkovou účastí státu budu pro tyto užívat zkratku SOE** (State Owned Enterprise)¹³. Do kategorie SOE spadá i státní podnik, na jehož právní formě se odborná veřejnost neshoduje. Na jednu stranu je třeba akcentovat veřejný účel státního podniku spočívající především v péči o majetek státu podniku svěřený, na druhou stranu je však státní podnik založen primárně za účelem podnikání, což je ryze soukromoprávní aktivita. Státnímu podniku však bude věnovaná samostatná část této práce.

SOE je právní osoba soukromého práva (počítaje i státní podnik) jejíž **hlavní činnost spočívá v tvorbě zisku** (typicky podnikání). Na úvod konstatuji, že na SOE nelze hledět jako na jednotnou skupinu právnických osob, ba naopak, rozdíly mezi obchodní společností a státním podnikem jsou na první pohled patrné. Nicméně pro účely posuzování „(ne)veřejnosti“ těchto institucí nacházíme dostatečně velké styčné plochy mezi oběma typy subjektů.

4.2.1. Obchodní společnosti s majetkovou účastí státu

První ze dvou rozebíraných subjektů spadajících pod zastřešující pojem SOE jsou obchodní společnosti. Pod tímto termínem mám na mysli **kapitálové obchodní společnosti** (akciová společnost a společnost s ručením omezeným), které jsou v dnešní době upraveny v ZOK.

Dávno je překonán názor, dle kterého nositelem základních práv a svobod nemůže být právní osoba. Ústavní soud České republiky v jednom ze svých prvních rozhodnutí dovodil, že nositelem ústavně garantovaných práv může být i právní osoba, když judikoval, že „*Z prohlášení*

¹³ EICHLEROVÁ: *Obchodní korporace...*, s. 234-248.

bývalé České a Slovenské Federativní Republiky při ratifikaci Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které uznává pravomoc Evropské komise pro lidská práva přijímat stížnosti osob, nevládních organizací nebo skupina osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmlouvou (srov. sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), **Ize dovodit ochotu státu poskytovat ochranu i právníckým osobám, pokud jde o základní práva a svobody.** V tomto směru lze dovolat i ustanovení § 72 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, z něhož plyne, že **ústavní stížnost jsou oprávněny podat fyzická nebo právnícká osoba, jestliže tvrdí, že zásabem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.**⁴⁴

Dle Michala Bartoně¹⁵ je však vždy třeba **zkoumat povahu daného práva ve vztahu k jeho aplikovatelnosti na právnícké osoby.** Právnícké osoby jsou totiž fikcí a jako takové nemohou být nositelem práv ve stejném rozsahu jako osoby fyzické. „*Listina práv a svobod nijak výslovně neuvádí, která ústavně zaručená práva náleží též právníckým osobám, zároveň však nijak právnícké osoby z možnosti profitovat ze základních práv nevylučuje. Tuto možnost je tak nutno dovodit z povahy či podstaty příslušného základního práva. Například u práva na život, osobní svobodu, rodinný život či u zákažu mučení a nelidského zacházení či zákažu otroctví to z povahy věci možné není, zatímco u vlastnického práva, práva na spravedlivý proces či sdružovacího práva nebude o právníckých osobách jako nositelkách tohoto práva spor.*“⁴⁶ Obdobně tomu nepochybně bude i u práva na podnikání, které může náležet stejně tak osobám právníckým jako fyzickým.

I ve vztahu k právníckým osobám je tedy třeba aplikovat základní zásady fungování demokratického právního státu – princip autonomie vůle (čl. 2 odst. 3 LPS) a výhradu zákona pro omezování základních práv (č. 4 LPS). **Povinnosti ukládané právníckým osobám soukromého práva proto musí vyplývat ze zákona (v širším slovy smyslu).** K tíži těchto osob rovněž nemůže jít výklad „široce neurčitých“ právních pojmů¹⁷. Na této situaci *a priori* nemění nic ani fakt, že v dané společnosti má stát určitou majetkovou účast (byť dokonce majoritní)¹⁸.

Obecně nelze říci, že by nebylo možno uložit povinnost poskytování informací i obchodním společnostem, ostatně např. v zákoně o registru smluv (což je do jisté míry rovněž prováděcí předpis k čl. 17 LPS), je uložena povinnost zveřejňovat smlouvy i *právnícké osobě, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast* (§ 2 odst. 1 písm. n) zákona o registru smluv). **Tato (informační) povinnost by ovšem musela**

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 15/93.

¹⁵ BARTOŇ, Michal. In BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 63.

¹⁶ BARTOŇ: *Základní práva...*, s. 63.

¹⁷ Bod 67-70 nálezu ČEZ.

¹⁸ Bod 69 nálezu ČEZ.

být obchodním společností uložena zákonem (stejně jako je tomu u zákona o registru smluv). V případě InfZ však tuto povinnost nenacházíme. V § 2 odst. 1 InfZ je sice stanovena povinnost poskytovat informace i veřejným institucím, stěží si však lze představit, že zákonodárce tímto pojmem cílil i na obchodní společnosti.¹⁹ Výkladu tohoto pojmu nepomáhá ani absence patřičného odůvodnění v důvodové zprávě k InfZ (a jeho pozdějších novelách).

Při zkoumání přípustnosti výkladu, který podřazuje soukromé osoby pod pojem veřejná instituce, se dostávají do střetu dva zájmy. Na straně jedné je to veřejným zájem na kontrole veřejné moci a na straně druhé právo soukromé osoby vlastnit majetek (případně svobodně podnikat), neboť uložení informační povinnosti ji v těchto jejích právech omezuje (poskytování informací konkurenčním subjektům apod.). **Uložení takové povinnosti (bez zákonného zmocnění) by tedy došlo k porušení principu autonomie vůle a výhrady zákona pro omezování základních práv.**

Znovu si dovoluji ocitovat některé pasáže nálezu ČEZ: „Je zřejmé, že vložení tohoto pojmu [veřejná instituce] do citovaného ustanovení mělo umožnit, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala na **co nejširší okruh veřejnoprávních subjektů**, a to bez ohledu na jejich právní formu nebo to, zda je jimi vykonávána veřejná správa vrchnostenským nebo nevrchnostenským způsobem. Samotnou povinnost těchto subjektů poskytovat informace lze ostatně vyvodit již z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny. **Zákon tak skrze pojem "veřejná instituce" dotvořil obecný rámec pro realizaci tohoto základního práva.**

65. Zatímco ve vztahu k veřejnoprávním subjektům nepředstavuje neurčitost pojmu "veřejné instituce" problém, takovýto závěr by nebylo možné učinit, jestliže by se měl vztahovat i na jiné subjekty. **Je tomu tak z toho důvodu, že adresátem povinností plynoucích z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny jsou výlučně veřejnoprávní subjekty (veřejná moc), a nikoliv subjekty soukromoprávní.** Těm by tato povinnost musela být v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanovena zákonem, a to za splnění dalších podmínek vyplývajících z ústavního pořádku, včetně požadavku určitosti zákona a proporcionality zásahu do základních práv a svobod.“

[...]

„67. Takto vymezený zásah do základních práv a svobod může mít věcné opodstatnění a rozhodně jej předem nelze označit za nepřipustný. Jeho nezbytným předpokladem je však adekvátní zákonný základ, který v případě veřejné instituce ve vztahu k soukromoprávním subjektům dán není. **Tento pojem je natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má povinnosti povinného subjektu.** Na rozdíl od veřejnoprávních subjektů,

¹⁹ MADEJ, Martin. Extenzivní výklad pojmu veřejná instituce: obchodní společnosti jako povinné subjekty v právu na informace. *Správní právo*, 2016, roč. 49, č. 7, s. 409-426.

jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovodit žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce.“

Ústavní soud ve výše citovaných pasážích celkem **jednoznačně stanovil, že soukromým osobám (potažmo přímo obchodním společnostem) nelze stanovit povinnosti nad rámec těch uložených zákonem a že z InfZ taková povinnost nevyplývá.** V následujících bodech nálezu pak Ústavní soud připouští, že v případě 100% vlastnictví společnosti některým z povinných subjektů, je možné nahlížet na tuto společnost jako na veřejnoprávní subjekt, s odůvodněním, že právní následky takové společnosti jdou výlučně k tíži veřejné moci.

Výše popsané závěry Ústavního soudu jsou nepochybně protichůdné (byť jsem se je v pasáži věnující se podrobněji tomuto nálezu snažil vyložit jako „jdoucí jedním směrem“) a jejich **uplatnění v jednom rozhodnutí je nelogické, neboť se ve své podstatě navzájem vyvracejí.** Nelze říci, že v žádném případě není možné (za současného znění InfZ) uložit povinnost poskytovat informace osobě soukromého práva a vzápětí stanovit, že pokud danou osobu 100% vlastní stát (nebo jiný povinný subjekt), hledí se na ni jako na veřejnoprávní subjekt, a v tomto případě je přípustné jí informační povinnost uložit. Ústavní soud se v daném případě nakonec přiklonil k druhému závěru (fikci veřejnoprávního subjektu v případě 100% vlastnictví SOE jiným povinným subjektem). Tento závěr byl dále judikatorně lehce modifikován a potvrzen – především nálezem Ústavního soudu OTE.

Osobně se domnívám, že tento výklad pojmu veřejná instituce není v souladu s ústavním pořádkem, především s principem autonomie vůle a zákazu ukládání povinností nad rámec zákona. Sekundárně tak může docházet k porušení práva na podnikání (čl. 26 LPS) či práva na vlastnictví majetku (čl. 11 LPS), neboť jsou tyto společnosti částečně omezeny ve volné hospodářské soutěži (poskytování informací konkurenčním subjektům). Znovu opakuji, že v obecné rovině by bylo, při zachování proporcionality, možno o uložení takové povinnosti uvažovat, nicméně absence zákonem stanovené povinnosti tuto úvahu vylučuje.

Ústavní soud v nálezu ČEZ směřoval ke správnému výkladu pojmu, kdy stanovil, že **princip autonomie vůle i výhrady zákona se užije na obchodní společnost bez ohledu na majetkovou účast státu v takové společnosti.** Rovněž správně stanovil, že „*Obchodní společnost je samostatný subjekt, jehož zájmy nemusí být totožné se zájmy jejího společníka.*“ V celku překvapivě pak působí závěr o fikci „veřejnoprávnosti“ subjektu v případě 100% vlastnictví takového subjektu státem, který protirečí nejen přecházejícím bodům nálezu, ale i principům v těchto bodech jmenovaných. Důvod tohoto obratu lze jen těžko predikovat, neboť z odůvodnění nálezu to patrně není.

Z čl. 4 LPS vyplývá požadavek zákonného zakotvení omezení základních práv. **Povinnosti mohou být (právníckým) osobám ukládané toliko na základě zákona.** Jde o jistou míru

konkretizace čl. 2 odst. 3 LPS, ze kterého plyne oprávnění každého činit cokoliv, co mu není zákonně zakázáno a nebýt nucen činit něco, co mu zákon neukládá (princip autonomie vůle).

Výhrada zákona musí být splněná jak formálně (uvedení v textu zákona), tak materiálně (šetřit podstatu omezovaného práva).²⁰ **V případě uložení informační povinnosti osobám soukromého práva neshledáme splněnou ani formální podmínku, tedy samotné zákonné zakotvení uložení informační povinnosti.** Tato podmínka je splněna např. ve shora popsaném zákoně o registru smluv, kde jsou mimo jiné povinny zveřejňovat (za splnění dalších podmínek) smlouvy i právnické osoby soukromého práva, ve kterých má stát většinou majetkovou účast. Lze sice namítnout, že InfZ obsahuje v § 2 odst. 1 jako povinnou osobu též veřejnou instituci a že by tedy mohla být soukromá osoba pod tento pojem podřazena. **Jak již bylo výše zmíněno, tento pojem je natolik neurčitý, že si soukromá osoba nemůže být jistá (ani při podrobnější znalosti této problematiky) zdali pod tento pojem spadá či nikoliv.** Takový výklad by mohl být v rozporu s principem právní jistoty.

Ústavní soud s odkazem na čl. 1 Ústavy vyslovil, že „*zásady jasnosti a určitosti zákona představují součást principu právní jistoty, a tudíž principu právního státu*“²¹. K tomu Radovan Suchánek²² doplňuje „*neurčitost některého z ustanovení právního předpisu však nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů.*“

Myslím, že v této souvislosti **nelze hovořit o natolik velké neurčitosti abychom dané ustanovení považovali za nicotné**, koneckonců pomocí vhodných výkladových metod můžeme dojít k ústavně souladnému závěru. K tomu je třeba připomenout, že v případě pochybností je nutno použít takový výklad, který co nejvíce šetří/chrání dotčené ústavně zaručené právo. Jak judikoval Ústavní soud v nálezu ze dne 29. listopadu 2007, sp. zn. III. ÚS 783/06: „*Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod; viz i stanovisko menšiny pléna Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 4. 2004 sp. zn. Sst 2/2003, in 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Pravidlo*

²⁰ HEJČ, David. In HUSSEINI: *Listina základních práv a svobod...*, s. 185–191.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93.

²² SUCHÁNEK, Radovan. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 9 (čl. 1 Ústavy).

in dubio pro libertate je vyjadřováno uplatňováním různých maxim ve všech oblastech veřejného práva. Má např. podobu pravidla in dubio mitius nebo pravidla in dubio pro reo.“

Z výše uvedených důvodů je tedy dle mého názoru neudržitelný výklad, který podřazuje soukromé osoby pod pojem veřejná instituce ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ a to právě především s odkazem na výhradu zákona. K tomuto „primárnímu“ argumentu níže předkládám další okolnosti, které můj závěr podporují.

V souvislosti s uložením informační povinnosti soukromým osobám vzniká řada vedlejších povinností, týkajících se především procesu vyřizování žádostí o poskytnutí informací. Byť je InfZ postaven na principu neformálnosti, tento platí především pro žadatele. Na proces vyřizování žádosti se, do jisté míry, užije úprava SŘ (§ 20 odst. 4 InfZ). Soukromé osoby se tak musí v jisté formě „vžít“ do kůže správního orgánu, byť toto nikdy nezamýšleli, či s tím mají pramalé zkušenosti. To vede k nepřiměřené administrativní zátěži těchto osob spočívající v nutnosti zajištění odpovídajícího „personálního substrátu“, který se bude žádostmi zabývat, vytvoření odvolacího orgánu či obecně k nutnosti dodržování všech náležitostí správního řízení (dodržování lhůt, zkoumání podjatosti vyřizující osoby, archivace apod.).

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, sp. zn. 1 As 114/2011 NSS judikoval, že „*Nejvyšší správní soud se v uvedených rozsudcích vypořádal s obsáhlou argumentací společnosti ČEZ, a. s., která (do jisté míry obdobně jako nynější stěžovatel) dovozovala, že účelem její existence není uspokojovat veřejné potřeby, ale dosáhnout zisku a uspět v podnikatelské činnosti na trhu, na němž je vystavena konkurenci. Dále že uložení povinností, kterou ostatní soukromé obchodní společnosti nemají, představuje porušení zásady rovnosti, zákazu diskriminace a zásah do práva na ochranu vlastnictví, protože nepřříznivě ovlivňuje její hospodářské výsledky. A také že není uzpůsobena k postupu dle procedur vyžadovaných citovaným zákonem (tj. k vydávání správních rozhodnutí atd.).*

[16] *K uvedené argumentaci Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 Ans 7/2010 - 175 uvedl, že nelze reálnou aktuální skutečností ve vnitřní struktuře posuzovaného subjektu limitovat dosah normativního příkazu a nelze namítat, že tento subjekt nemůže rozhodovat ve dvou instancích o poskytování informací jen proto, že na to není připraven. Jestliže je jeho propojení se státem (či územním samosprávným celkem) dostatečně intenzivní, pak mu mohou být uloženy i povinnosti, které jsou jinak typicky ukládány toliko státu. Tyto povinnosti totiž mohou být uloženy i dalším subjektům, na něž stát přenesl část svých pravomocí (typicky subjektům místní a zájmové samosprávy či dalším subjektům, jimž zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy) nebo s nimiž je stát těsně majetkově spojen způsobem rozbraným v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06. S pravomocemi, právy a privilegii přenesenými na tyto subjekty jsou spojeny i některé povinnosti. Povinnost*

poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je mnohdy jednou z nich. Nelze ji pak omezit pouze proto, že si této povinnosti nebyl daný subjekt dosud vědom a není na ni momentálně fakticky a organizačně připraven.“

Uložení těchto povinností je dle mého názoru rovněž v rozporu s ústavním pořádkem, stejně jako uložení informační povinnosti samotné. Domnívám se, že NSS se s touto (poměrně zásadní) povinností ukládanou soukromým osobám dostatečně nevypořádal. NSS v tomto rozhodnutí (případně v rozhodnutí na které odkazuje) uvádí, že tyto povinnosti (vést správní řízení apod.) mohou být uloženy i jiným osobám odlišným od státu, kterým stát svěřil část svých pravomocí (typicky subjekty samosprávy). Tento závěr nikterak nepopírám, koneckonců i InfZ v § 2 odst. 2 ukládá informační povinnost *subjektům, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy*. Pokud tedy soukromá osoba vykonává tato zákonem přiznaná práva, vztahuje se na ni jak informační povinnost, tak povinnosti s ní související (např. vedení správního řízení). Nicméně o takový subjekt se v posuzované věci nejednalo. **Obecně vzato soukromým osobám tuto povinnost uložit nelze – opět s odvoláním na výhradu zákona.**

Druhým způsobem, kterým dle rozhodnutí NSS může soukromá osoba nabýt informační povinnosti, a s tím i povinnosti navazující, je **úzké majetkové propojení se státem** (v zásadě naplněním kritérií nálezu Letiště Praha). Tento argument vyvracím výše. Podmínka úzkého majetkového propojení není v InfZ upravena. Jedná se rovněž o uložení povinnosti bez patřičného zákonného podkladu. Při posuzování veřejnosti dané instituce je nejdříve třeba zkoumat, zdali se nejedná o právnickou osobu soukromého práva a až v případě negativní odpovědi přistoupit k testu veřejnosti dle nálezu Letiště Praha.

I sám NSS ve výše citovaném rozhodnutí připustil že *„některým subjektům, které mají formu soukromoprávní společnosti, může v praxi dodržování postupů předepsaných uvedeným zákonem činit jisté potíže, to však není důvodem k tomu, aby na poskytování informací zcela rezignovaly. Spíše je nutno apelovat na zákonodárce, aby procedury obsažené v cit. zákoně přizpůsobil tomu, že podle nich musejí postupovat i zmiňované subjekty.“* NSS jinými slovy v tomto rozhodnutí přičítá nedůslednost právní úpravy k tíži soukromých osob. Takový závěr zcela evidentně není přípustný. **S ohledem na nutnost výkladu in dubio mitius nelze toto legislativní pochybení přičítat adresátům veřejné správy a v případě pochybnosti je tak správný takový výklad, který nejvíce šetří dotčené právo** – v rámci zkoumané problematiky to bude nepochybně výklad, který soukromé osoby pod pojem veřejné instituce nepodřazuje.

K neoprávněnosti uložení takových povinností se rovněž vyjádřil Ústavní soud v nálezu ČEZ „Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že z postavení veřejné instituce vyplývá povinnému subjektu

*několik povinností. Nejde jen o samotné poskytnutí informací, ale též o vedení souvisejícího řízení, v jehož rámci má povinný subjekt postavení správního orgánu, který rozhoduje o právech žadatele. **Uložení těchto povinností soukromoprávním subjektům tak zcela zřejmě zasahuje do jejich práv.** Tyto subjekty musí zajistit jejich splnění po stránce časové, finanční i personální a této povinnosti přizpůsobit svou činnost. Tím je zcela zřejmě dotčeno jejich právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, jakož i právo podnikat nebo vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny.“*

Rovněž z důvodu uložení těchto „akcesorických“ povinností není dle mého názoru závěr o podřaditelnosti soukromých osob pod pojem veřejné instituce v souladu s ústavním pořádkem.

Nepředvídatelnost zkoumaného výkladu spatřuji rovněž v **nestabilitě vlastnické struktury obchodních společností**. Na rozdíl od státního podniku může v případě obchodních společností dojít k **rychlé (a mnohdy) rozsáhlé majetkové transformaci, kdy se z obchodní korporace 100% vlastněné státem stane korporace vlastněná výhradně soukromými osobami**²³. Bude v takovém případě tato „transformovaná“ korporace veřejnou institucí? Dle nálezu OTE nikoliv. Nicméně v té době již tato společnost může mít „zaběhlé mechanismy“ pro vyřizování žádostí dle InfZ a **veřejnost tuto společnost jako veřejnou instituci vnímá**. Není těžké si představit i situaci, kdy byla tato korporace za veřejnou instituci soudně „prohlášena“. Na jedné straně tedy stojí pravomocné rozhodnutí soudu označující danou společnost za veřejnou instituci, na druhé straně však došlo k poměrně široké změně poměrů. Jak potenciální žadatel o informace, tak samotná společnost se **ocitá ve značné nejistotě, zdali tedy tato společnost je, či není veřejnou institucí**.

Pokud bychom přijali tezi, že obchodní korporace s účastí státu je povinným subjektem **dostáváme se před otázku ohledně relevance velikosti podílu státu v této korporaci. Je nutné 100% vlastnictví** dané společnosti státem (což požaduje nálezu OTE), **nebo stačí jen většinový podíl** (tzv. efektivní ovládnání), které užívá zákonodárce v zákoně o registru smluv, či v minulosti správní judikatura při posuzování obchodních společností jako veřejných institucí?²⁴ Odpověď je ve své podstatě irelevantní, neboť v **obou případech nastane při změně majetkových poměrů stejná právní nejistota popsaná výše**.

Bude obchodní **společnost, ve které má stát 95% podíl veřejnou institucí** dle nálezu OTE? Těžko říct, nejedná se jediného vlastníka, nicméně velikostí svého podílu se postavení jediného vlastníka blíží. Dle kritéria efektivního ovládnání by však tato společnost nepochybně byla veřejnou institucí. **Bylo by tomu tak i u podílu velikosti 55 %?** Majoritním společníkem (v širším

²³ MADEJ: *Extenzivní výklad pojmu veřejná instituce...*, s. 409–426.

²⁴ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, sp. zn. 2 As 155/2015.

slova smyslu)²⁵ stát je, ale ovládá efektivně tuto osobu? A jak by tomu bylo **v případě podílu o velikosti 35 %** pokud by ostatní společníci vlastnili každý podíl o velikosti např. 1 %? Stát by sice nebyl většinovým společníkem, nicméně by byl společníkem největším a schopným nejlépe prosadit svou vůli v dané společnosti. K tomu musíme připočítat ještě **možnost průběžné změny velikostí jednotlivých podílů** v průběhu času. Po každém z těchto majetkových transferů by musela daná korporace (jakož i veřejnost) hodnotit, zdali stát ještě efektivně danou společnost ovládá či nikoliv. S přihlédnutím k tomu, že **veřejnost obvykle nedisponuje „zákulisními“ informacemi** dle kterých by byla schopna určit, kdy je společnost ještě efektivně ovládaná státem a kdy už ne, vyvolává tato situace velkou právní nejistotu ohledně povahy zkoumané společnosti.

I z těchto důvodů (především právní jistoty ohledně povahy zkoumané společnosti) je dle mého názoru neudržitelný závěr plynoucí z nálezu OTE (částečně i nálezu ČEZ) ohledně kvalifikace právnické osoby soukromého práva jako veřejné instituce, ať v případě jejího 100% vlastnictví státem, tak v případě většinové majetkové účasti státu v takové společnosti (případ efektivního ovládní).

Při řešení výkladu tohoto pojmu bychom rovněž měli přihlédnout k unijní úpravě. Odpovídající komunitární úpravou je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „**informační směrnice**“). V čl. 2 této informační směrnice je definován pojem veřejnoprávní subjekt (což může být ekvivalent pro český pojem veřejná instituce, resp. pro eurokomfortní výklad tuto analogii přepokládejme). Výkladem (a použitelností pro účely InfZ) pojmu veřejnoprávní subjekt se zabýval Městský soud v Praze, kdy v rozsudku ze dne 1. dubna 2015, sp. zn. 7A 251/2011 judikoval: *„Veřejnoprávním subjektem se pak rozumí dle čl. 2 odst. 2 směrnice jakýkoliv subjekt zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a který 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. Dle směrnice lze mezi povinné osoby řadit pouze právnické osoby soukromého práva, u kterých jsou splněny kumulativně výše uvedené podmínky. Povinným subjektem tak dle směrnice nemůže být právnická osoba, jejímž účelem je podnikání a navíc osoba, která není vůbec financována státem ani její představenstvo ani její dozorčí rada nejsou jmenovány jinými veřejnoprávními subjekty.“*

Vzhledem k unijní úpravě je tedy třeba považovat za veřejnoprávní subjekt pouze takový, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu, což je v případě SOE nepochybně splněno.

²⁵ Myšleno jak společník společnosti s ručením omezeným, tak akcionář akciové společnosti.

Veškerá národní úprava by měla být vykládaná eurokomfortním výkladem.²⁶ Tímto prizmatem bychom měli vykládat i pojem veřejná instituce. Neměl by pod něj být zařazen subjekt, který má průmyslovou nebo obchodní povahu. Jedná se o **další argument stvrzující závěr o nepřiměřenosti zkoumaného výkladu.**

Na základě závěrů, které jsem výše předestřel by se mohlo zdát, že tímto výkladem je veřejnosti zcela znemožněn výkon práva na svobodný přístup k informacím při kontrole SOE. Pravda je to jen do určité míry. Ano, dle mého názoru není možné podřadit právnickou osobu soukromého práva pod pojem veřejná instituce, **to však implicitně neznamená, že je veřejnosti odepřen přístup k informacím.**

Veřejný zájem na kontrole hospodaření státu s veřejnými prostředky je nepochybně dán i v případě určité majetkové účasti státu v některé z obchodních společností. Není však možné této společnosti (bez patřičného zákonného základu) uložit informační povinnost. **Informační povinnost však zůstává státu (potažmo státnímu orgánu) jakožto společníkovi** v dané obchodní korporaci. Veřejnost, která zcela legitimně požaduje informace ohledně hospodaření s veřejnými prostředky, které do této obchodní korporace stát vložil, by se tedy **měla s dotazem na poskytnutí informace obrátit na stát (případně pověřený státní orgán) nikoliv na společnost samotnou.**

Stát by žadateli tyto informace měl poskytnout za podmínek stanovených InfZ. Je pravdou, že korporace samotná může mít odlišné zájmy od zájmů jejích společníků **a kontrole veřejnosti by tak měla podléhat pouze činnost státu jakožto společníka, nikoliv činnost společnosti jako takové.** Nadto si lze jen těžko představit situaci, že při 100% vlastnictví obchodní korporace státem nemá stát (jako společník) **podrobné informace o hospodaření společnosti (téměř ve stejné míře) jako má společnost sama.** Koneckonců i při „ne 100% vlastnictví“ obchodní korporace má stát (v postavení společníka) k dispozici mechanismy, kterými může požadované informace získat – např. právo požadovat informace pro jednatelích společnosti dle § 155 ZOK.²⁷ Tímto způsobem je možno vyřešit problém na který poukazuje Kateřina Eichlerová²⁸, kterým je situace, kdy stát účelově zřídí obchodní korporaci (ač k tomu nemá legitimní důvod) jen z důvodu obcházení povinnosti poskytovat informace o činnosti této osoby. **Informační povinnosti by se stát (jakožto společník této společnosti) dle mého názoru nezbavil.**

²⁶ K otázce nutnosti eurokomfortního výkladu např. nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04.

²⁷ Pro účely této úvahy neberme v potaz, že takový požadavek žadatele by mohl odmítnut s odkazem na § 2 odst. 4 InfZ – požadavek na vytvoření nové informace.

²⁸ EICHLEROVÁ: *Obchodní korporace s účastí státu...*, s. 234-248.

Výše uvedené můžeme demonstrovat na **příkladu (již několikrát zmíněné) společnosti ČEZ a.s.** Dle webových stránek společnosti ČEZ a.s.²⁹ má Česká republika v této společnosti k 22. červnu 2020 podíl o velikosti 69,78 %, přičemž **majetkové právo vykonává Ministerstvo financí**³⁰. Žadatel by se tedy se svou žádostí o poskytnutí informací měl obrátit právě na Ministerstvo financí (konkrétně na odbor 72 – Státní majetek), jakožto zástupce státu při výkonu akcionářských práv u společnosti ČEZ a.s.

Jiným příkladem může být **společnost České dráhy a.s.** Dle výroční zprávy společnosti³¹ je jejím jediným akcionářem Česká republika. Dle § 12 odst. 1 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic, ve znění pozdějších předpisů, „**Stát vykonává práva akcionáře v akciové společnosti České dráhy prostřednictvím řídicího výboru. Řídicí výbor tvoří tři vládou písemně pověřeni zaměstnanci ministerstva a po jednom vládou písemně pověřeném zaměstnanci Ministerstva financí, Ministerstva obrany, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva pro místní rozvoj.**“ Žadatel by se měl rovněž se svým požadavkem na informace obracet na tento orgán (řídicí výbor), případně na jednotlivá ministerstva.

K otázce posouzení „veřejnosti“ společnosti České dráhy a.s. si dovoluji ještě jednu poznámku. U vzniku této společnosti je totiž ve větší koncentraci přítomna veřejná moc. **Společnost České dráhy byla založena přímo zákonem.**³² Z toho důvodu lze o něco více akceptovat její „veřejný“ charakter, byť i na ni by se měla vztahovat výhrada zákona dle čl. 4 LPS.

Do úvahy vstupuje eventuálně i **důvod založení takové společnosti** státem, resp. zdali bylo nutné vytvořit SOE namísto některé z právnických osob veřejného práva. Tímto krokem by totiž stát mohl účelově obcházet informační povinnosti na něho InfZ kladené, nicméně jak jsem již uvedl výše, i v případě „účelového“ vytvoření SOE by se měla informační povinnost vztahovat na stát jakožto společníka této společnosti.

S důvodem založení SOE je rovněž spojená **problematika (případného) právního předchůdce**. Pokud by právním předchůdcem SOE byla některá z právnických osob veřejného práva (přičemž s největší pravděpodobností byl tento předchůdce veřejnou institucí) a k transformaci této osoby na SOE by neexistoval relevantní důvod, mohlo by se rovněž jednat

²⁹ *Struktura akcionářů společnosti ČEZ a.s.* [online]. cez.cz, 22. června 2020 [cit. 1. března 2021]. Dostupné na <https://www.cez.cz/cs/o-cez/cez/akcionari>

³⁰ *Majetkové účasti Ministerstva financí ke dni 31. 1. 2021* [online]. mfcz.cz, 11. února 2021 [cit. 1. února 2021]. Dostupné na <https://www.mfcz.cz/cs/verejny-sektor/majetek-statu/majetkove-ucasti/2021/majetkove-ucasti-ministerstva-financi-ke-40877>

³¹ Dostupné z obchodního rejstříku.

³² § 3 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic, ve znění pozdějších předpisů.

o účelové jednání státu s cílem zbavit se informační povinnosti ve vztahu k tomuto subjektu. „(Ne)veřejnost“ takto vytvořené instituce by tedy mohla být předmětem oprávněných pochybností.

Ku příkladu nám může rovněž posloužit společnost České dráhy a.s. Předchůdcem této společnosti byla státní organizace České dráhy, která se v roce 2003 rozdělila na dva nové subjekty, společnost České dráhy a.s. a státní organizaci Správa železnic (dříve Správa dopravní a železniční cesty). Ze státní organizace (tedy právnické osoby veřejného práva) vznikla SOE České dráhy a.s., důvodem této transformace bylo dle důvodové zprávy³³ podpoření trhu na poli železniční dopravy.

Z důvodové zprávy dále vyplývá: *„Základním úkolem transformace českých železnic je přetvořit státní organizaci České dráhy na obchodní společnost samostatně podnikající na dopravním trhu České republiky a Evropy. Úkolem státu je vytvořit podmínky pro rozvoj dopravního systému uspokojujícího potřeby společnosti a fungujícího s maximálním uplatněním tržních mechanismů. Proto je nutné vytvořit harmonizované tržní prostředí, v němž se dopravci různých druhů dopravy uplatňují na základě rovných výchozích podmínek konkurence.*

Základním aspektem rovných podmínek konkurence je stejná míra zahrnutí různých složek nákladů, a to náklady na vlastní provozování dopravy, náklady na dopravní cestu (úbrada za užívání infrastruktury), náklady na bezpečnost a řízení provozu, úbrada škod z nehod a z poškození životního prostředí.

Obchodní společnost České dráhy bude plnit úlohu národního železničního dopravce, který zajišťuje celoplošné fungování železničního systému. Vedle ní by se měli postupně uplatňovat další železniční dopravci ve vhodných věcných a územních segmentech trhu.“

Zatímco při vzniku společnosti České dráhy a.s. byl kladen důraz na vytvoření konkurenčního prostředí, v případě státní organizace Správa železnic je tomu naopak. Úkolem Správy železnic je udržení provozuschopnosti železniční dopravní cesty.³⁴ Tato činnost by měla být dle zákonodárce vyhrazena pouze jednomu subjektu, nad kterým by měl stát mít vyšší míru kontroly (z toho důvodu byla nejspíše zvolena forma státní organizace). Dle důvodové zprávy je totiž *„Správa železniční dopravní cesty representantem státu jako vlastníka železniční dopravní infrastruktury, který s majetkem státu hospodář, a odpovídá za zajišťování provozu železniční dopravní cesty, včetně modernizace, rozvoje a udržování její provozuschopnosti.“*

³³ Důvodová zpráva k zákonu č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic, obecná část, s. 1-10.

³⁴ § 21 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic, ve znění pozdějších předpisů.

Dle mého názoru je výše popsaná majetková transformace státní organizace na SOE legitimní a stát se tímto krokem nikterak nesnažil obejít svou informační povinnost. Motivace byla vedena vizí zkvalitnění železniční dopravy v České republice, tím že bude v tomto segmentu vytvořeno příznivější konkurenční prostředí.

Výše popsaným příkladem jsem chtěl pouze demonstrovat, že **samotná „veřejná povaha“ právního předchůdce ještě nemusí znamenat automatickou konverzi této povahy a na osobu nástupce** (v odůvodněných případech ji však nevylučuji).

Je však třeba poznamenat, že **i kdyby byl úmysl státu obcházet informační povinnost vytvořením SOE shledán, nic by to dle mého názoru neměnilo na nepřípustnosti podřazení takové společnosti pod pojem veřejná instituce.** Takovým krokem by však byl nepochybně dán vyšší zájem veřejnosti o hospodaření s veřejnými prostředky v takto „účelově“ vytvořené SOE, přičemž za toto jednání by primárně nesl (politickou) odpovědnost zřizovatel takové osoby, případně státní orgán vykonávající majetková práva státu v této společnosti (vyřizování informační agendy dle InfZ).

Byť nepopírám veškeré výše vznesené argumenty, at' už předestřené mnou nebo vyplývající z judikatury, tak tyto dle mého názoru **nejsou schopny překlenout tak zásadní aspekt, jakým je absence zákonného zmocnění pro uložení informační povinnosti SOE.** Tato zásada je jednou z hlavních, na kterých stojí moderní demokratická společnost a jakkoliv extenzivní výklad, podpořen sebestředivějšími argumenty zkrátka nemůže překlenout absenci zákonného omezení základních práv. Jak trefně popisuje David Hejč *„Pravidlo obsažené v čl. 4 odst. 1 je současně třeba chápat jako **esenciální náležitost každého demokratického právního státu, bez jehož dodržení nelze vůbec hovořit o právním státu, neboť vyloučení libovůle při ukládání povinností ze strany státní moci bylo i historicky vzato první podmínkou při úvahách o formování právního státu, dokonce i pouze v jeho formální podobě.**“*³⁵

S ohledem na zásadu *in dubio mitius* nelze přičítat nedůslednost právní úpravy adresátům této úpravy, proto je třeba **v pochybnostech volit výklad zasahující dotčené právo co nejméně** (potažmo takový, který dané právo nezasahuje vůbec). V případě SOE je nejprůhlednějším výkladem takový, který je nepodřazuje pod pojem veřejná instituce.

Obecně vzato nikterak nepopírám oprávněný zájem veřejnosti na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky v SOE. Ostatně takové řešení by při splnění určité míry proporcionality bylo akceptovatelné, nicméně je k uložení této povinnosti nutné její zákonné zakotvení, a to se v případě informační povinnosti dle mého názoru neděje. Jediným způsobem,

³⁵ HEJČ. In HUSSEINI: *Listina základních práv a svobod...*, s. 185–186.

jak může veřejnost dle *lege lata* dohlížet na hospodaření státu v SOE, je vznášení informačních požadavků na stát jakožto společníka, nikoliv na společnost samotnou.

Dle mého názoru, **je toto řešení jediným možným kompromisem**, který jednak umožňuje veřejnosti kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a na straně druhé bude chránit zájmy obchodní společnosti jako takové.

Ze všech výše popsaných důvodů se domnívám, že výklad podřazující obchodní společnosti s (jakoukoliv) majetkovou účastí státu pod pojem veřejná instituce není v souladu s ústavním pořádkem.

4.2.2. Státní podnik

Výše prezentované závěry ohledně obchodních společností by se daly vztáhnout i na státní podnik. Pro aplikaci těchto závěrů je nutné posoudit, **zdali je státní podnik právnickou osobou veřejného práva**. Pokud ano, nebudou tyto závěry na státní podnik akceptovatelné. Definice právnické osoby veřejného práva je předmětem dlouholeté diskuse právní teorie i judikatury. V odborné veřejnosti se lze setkat s různými pojmovými znaky/kritérii dle kterých je třeba právnickou osobu veřejného práva posuzovat. S tím souvisí i fakt, že někteří autoři státní podnik za takovou osobu považují a jiní ne. Níže předkládám dva nejrelevantnější pohledy.

Podle **Dušana Hendrycha**³⁶ jsou pro posouzení důležité následující okolnosti: (i) osoba zřizovatele, (ii) účel existence útvaru (veřejný nebo soukromý) a povaha zamýšlených nebo přikázaných úkolů, (iii) forma zřízení. **Dle těchto znaků by měl být státní podnik označen jako právnická osoba veřejného práva.**

Oproti tomu **Karel Beran**³⁷ považuje ze relevantní pojmové znaky právnické osoby veřejného práva následující: (i) veřejnoprávní způsob zřízení, (ii) plnění úkolů veřejné správy či úkolů ve veřejném zájmu, (iii) veřejnoprávní pravomoc a (iv) plnění úkolů veřejnoprávními prostředky. **Dle Karla Berana tyto znaky naplní pouze veřejnoprávní korporace a veřejný ústav**, nikoliv státní podnik – ten totiž nemá veřejnoprávní pravomoc (nemá veřejnoprávní subjektivitu příkazovací).

Osobně se ztotožňuji s Kateřinou Eichlerovou,³⁸ která považuje za vhodnější pohled Karla Berana. **Argumentuje převahou znaků státního podniku ve prospěch soukromého práva**, kdy primárním účelem státního podniku je podnikání – tj. soukromý účel a k naplnění tohoto účelu užívá státní podnik soukromých prostředků (tím však není *a priori* vyloučena existence specifických případů, či výjimek).

³⁶ HENDRYCH, D. Právnické osoby veřejného práva. *Správní právo*, 1996, č. 1, s. 4.

³⁷ BERAN: *Právnické osoby veřejného práva...*, s. 35.

³⁸ EICHLEROVÁ: *Obchodní korporace s účastí státu...*, s. 234-248.

Podrobnějším rozbohem pojmových znaků právnické osoby veřejného práva se zabývat nebudu. Přesto jsem považoval za vhodné tuto problematiku alespoň nastínit, a to právě z důvodu podřazení státního podniku pod zastřešující pojem SOE. **Klasifikace státního podniku jako osoby buď veřejného nebo soukromého práva je rozhodující pro jeho případné označení jako veřejné instituce.** Pokud by byl státní podnik chápán jako právnická osoba veřejného práva, nevztahovala by se na něj, ve své podstatě celá LPS, neboť státu lidská/základní práva obecně nepřísluší³⁹ a z tohoto důvodu bychom jej měli podřadit pod pojem veřejná instituce⁴⁰. Pokud bychom státní podnik chápali spíše jako právnickou osobu soukromého práva, měly by pro něj platit stejné závěry jako pro obchodní společnosti (viz. výše).

Kateřina Eichlerová zastává jednoznačný názor, že **státní podnik není nejen právnickou osobou veřejného práva** (v čemž odkazuje na Karla Berana), ale že **není ani veřejnou institucí** – právě s ohledem na jeho podobnost s obchodními korporacemi.⁴¹ Osobně si nejsem jist, zdali je mezi tyto dva typy subjektů možno pokládat (pomyslně) rovnítko, neboť **v případě vzniku i fungování státního podniku je patrný podstatně vyšší vliv veřejné moci.** Státní podnik může být zřízen jen a pouze státem (nikoliv za součinnosti soukromých osob), navíc je u státního podniku vyloučena majetková transformace (myšleno změna vlastnické struktury). Tímto je v podstatě vyloučen argument mnou výše předestřený spočívající ve značné právní nejistotě v případě majetkové transformace posuzovaného subjektu.

Otázkou je rovněž to, zdali by se na státní podnik měl vztahovat čl. 2 odst.3 LPS (potažmo LPS jako celek), když se ve své podstatě jedná o subjekt přímo (a neměnně) ovládan veřejnou mocí. Byť jde o samostatnou právnickou osobu, jejíž zájmy mohou být odlišné od zájmu zřizovatele, je zde patrné mnohem užší propojení mezi státním podnikem a státem jako takovým, nežli je tomu u obchodních společností. Dle ustálené judikatury Ústavního soudu (byť částí odborné veřejnosti kritizované⁴²) je však **i stát nositelem základních práv a svobod, pokud vystupuje v ne-vrchnostenském postavení** (při tzv. fiskální správě).⁴³ Pokud tedy stát vystupuje v rovném postavení s ostatními účastníky daného právního poměru, může být nositelem (některých) práv garantovaných LPS – především práva vlastnit majetek či práva na spravedlivý

³⁹ Ačkoliv existují výjimky – např. právo na spravedlivý proces či v rámci fiskální správy právo vlastnit majetek

⁴⁰ Nepochybně by bylo třeba zkoumat i další kritéria, nicméně klasifikace státního podniku jako právnické osoby veřejného práva je ukazatelem jeho „veřejné“ povahy.

⁴¹ EICHLEROVÁ: *Obchodní korporace s účastí státu...*, s. 234-248.

⁴² Např. LANGÁŠEK, Tomáš. In WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 2007, ASPI, s. 321.

⁴³ Srov. např. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 1999 sp. zn. Pl. ÚS – st. 9/99: „*Stát prostřednictvím svých orgánů může podat ústavní stížnost pouze tehdy, jestliže v daném právním vztahu nevystupoval jako nositel veřejné moci, tedy ve vrchnostenském postavení, v němž byl na dán autoritativním oprávněním.*“

proces.⁴⁴ **Pokud je takový závěr aplikovatelný pro stát samotný, tím spíše musí platit pro státní podnik,** neboť ten je od státu (minimálně formálně) oddělen – má vlastní právní subjektivitu a navíc mu není žádným způsobem svěřen výkon veřejné moci.

V tomto bodě se sluší poznamenat, že **i osobě soukromého práva může být svěřen výkon veřejné moci.** V takovém případě bude tato osoba (povětšinou) i povinným subjektem, nicméně nikoliv jako veřejná instituce, ale jakožto osoba rozhodující o právech a povinnostech třetích osob dle § 2 odst. 2 InfZ (povinný subjekt s částečnou informační povinností).

Nadto pokud přihlédneme k **unijní právní úpravě**⁴⁵, tak veřejnoprávním subjektem (českým ekvivalentem je veřejná instituce) by neměl být subjekt, který má průmyslovou nebo obchodní povahu. Státní podnik ovšem tuto povahu má.

Na základě výše uvedeného se spíše přikláním pohledu Kateřiny Eichlerové – tedy nepodřazení státního podniku pod pojem veřejná instituce, byť jsem si vědom, že se (oproti obchodním společnostem) pohybujeme argumentačně na mnohem tenčím ledu.

Z výše popsaných důvodů by se tedy na státní podnik měla ve stejné míře uplatit pravidla, která jsem rozebral v části věnující se obchodním společnostem.

4.3. Aplikovatelnost zákona o rozpočtové odpovědnosti?

Až donedávna byl pojem veřejná instituce v českém právním prostředí užit pouze v InfZ. Nicméně 1. ledna 2021 nabyl účinnosti zákon č. 23/2017 Sb. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, **který v § 3 rovněž užívá pojem veřejná instituce.** Ve smyslu tohoto zákona je veřejnou institucí mimo jiné **„právnícká osoba, jejímž zakladatelem nebo zřizovatelem je veřejná instituce podle písmen a), c) až e), g) a m), a která je převážně financována příjmy od veřejných institucí podle písmen a) až e) nebo výnosy daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění a je řízena veřejnou institucí podle písmen a) až e), nebo ve které taková veřejná instituce může prosadit jmenování, volbu nebo odvolání většiny osob, které jsou statutárním nebo řídicím orgánem nebo jeho členem, nebo většiny osob, které jsou členy dozorčího orgánu právnícké osoby.**⁴⁶

Výše popsaná definice by mohla dopadnout i na SOE (minimálně na některé státní podniky). Měli bychom tato kritéria tedy analogicky aplikovat i pro posuzování veřejných institucí ve smyslu InfZ? V rámci **zachování jednoty a vnitřní bezrozměrnosti právního řádu** by jistě bylo na místě užit analogii a pojmové znaky zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti vztáhnout i na posuzování veřejných institucí ve smyslu InfZ. Koneckonců jak vyplývá z právní

⁴⁴ BARTOŇ: *Základní práva...*, s. 67.

⁴⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

⁴⁶ § 3 odst. 1 písm. f) zákona č. 23/2017 Sb. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů.

věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2004, sp. zn. 1 As 9/2003⁴⁷ „Právní řád České republiky tvoří jednotný celek, jehož **jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech**. Konkrétní pravidlo chování proto bývá vyjádřeno často nikoliv v jediném předpise, ale v několika předpisech, případně neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nezbytné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena.“

Kritéria stanovená zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti jsou obdobná jako stanovuje zákon o registru smluv, či jaké v minulosti kladla správní judikatura (tzv. efektivní ovládání dané instituce státem). Z tohoto úhlu pohledu by se mohlo zdát **užití analogie jako logickým a vhodným řešením léta trvajících výkladových problémů** veřejných institucí ve smyslu InfZ.

Výše popsané analogii však brání důvodová zpráva k zákonu o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, která mimo jiné říká: „V českém právním řádu se ovšem vyskytuje také pojem „veřejná instituce“ používaný zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Samotný zákon však pojem dále nedefinuje, **dle judikatury se však jedná o širší pojetí, než je obsahem pojmu sektor veřejných institucí a nemůže být tudíž zaměňován.**“ Tímto dal zákonodárce jasně najevo, že pojem veřejná instituce ve smyslu InfZ a veřejná instituce ve smyslu zákona o rozpočtové odpovědnosti nelze zaměňovat. Nezodpovězenou otázkou však zůstává, proč zákonodárce nezvolil jiný termín, aby zabránil záměně těchto dvou pojmů, když na tuto potencionální záměnu upozorňuje již v důvodové zprávě.

Na základě výše uvedeného tedy nelze užít analogicky úpravu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

4.4. Budoucí legislativní vývoj pojmu

V poslední době je věnována InfZ zvýšená legislativní pozornost. **V uplynulých třech letech se InfZ dočkal novelizace každý rok.** Tou nejzásadnější však byla hned ta první z jmenovaných. Zákonem č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, byl např. vytvořen § 16b upravující přezkumné řízení a ochranu proti nečinnosti, či byla svěřena **pravomoc „generálního odvolacího orgánu“ Úřadu pro ochranu osobních údajů.**

V současnosti je Poslaneckou sněmovnou **projednávána další novela InfZ** pod sněmovním tiskem č. 633. Tento návrh zavádí např. nový důvod pro odmítání žádostí – **zneužití práva na informace**, či přidává institut zálohy na úhradu nákladů za poskytnutí informací.

⁴⁷ Dostupné ze Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 10/2004, roč. 2, Ej 379/2004.

Ta nejzásadnější změna se však odehrála na půdě Evropského parlamentu. Dne 20. června 2019 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „**nová informační směrnice**“). Tato směrnice ruší a nahrazuje výše několikrát zmiňovanou informační směrnici.⁴⁸ Nová informační směrnice definuje v čl. 2 odst. 3 nově **pojem veřejný podnik**, jako „*podnik činný v oblastech stanovených v čl. 1 odst. 1 písm. b) [vodní hospodářství, energetika, doprava a poštovní služby], ve kterém subjekty veřejného sektoru mohou vykonávat přímo nebo nepřímo dominantní vliv na základě vlastnických práv k podniku, finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž se řídí. Dominantní vliv na část subjektů veřejného sektoru se předpokládá, pokud v kterémkoli z níže uvedených případů tyto subjekty přímo či nepřímo: a) drží většinu upsaného základního kapitálu podniku; b) disponují většinou hlasovacích práv vyplývajících z podílu na podniku, nebo c) mohou jmenovat více než polovinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu podniku.*“ Tato nová definice by **obsahově mohla dopadat právě na některé SOE**, což však automaticky neznamená jejich podřazení pod veřejné instituce ve smyslu InfZ. (Stará) informační směrnice definovala pouze pojem veřejnoprávní subjekt (k tomu výše), nová informační směrnice tento pojem přebírá a k tomu vytváří nový pojem veřejný podnik. Jedná se ve své podstatě o zvláštní kategorii „povinných subjektů“ v rámci unijního práva. **Ve vztahu k českému právu, bych veřejný podnik podřadil pod kategorii subjektů s částečnou informační povinností**, neboť i nová informační směrnice rozlišuje, (typově) které povinnosti se vztahují pouze na stát (subjekt veřejného sektoru či veřejnoprávní subjekt) a které se vztahují i na veřejné podniky. Např. v čl. 1 odst. 2 písm. b) je stanovena výlučka z působnosti vůči veřejným podnikům, které neposkytnou dokumenty, které mají v držení a tyto „*byly vytvořeny mimo rámec poskytování služeb v obecném zájmu vymezených zákonem nebo jinými závaznými předpisy v daném členském státě; a jsou spojeny s činnostmi přímo vystavenými hospodářské soutěži, a tudíž se na ně podle článku 34 směrnice 2014/25/EU nevztahují pravidla pro zadávání zakázek.*“

Nová informační směrnice tak jednak definuje pojmové znaky veřejného podniku (ve své podstatě SOE) a rovněž stanovuje, které informační povinnosti se na něj vztahují a které nikoliv. Takováto úprava je dle mého názoru proporcionální, neboť jednoznačně stanovuje kritéria, která musí daný subjekt splnit, aby byl považován za veřejný podnik a zároveň se tím informační povinnost těchto subjektů podstatně zužuje.

Pokud bychom tyto pojmové znaky aplikovali na společnosti v této práci blíže rozebírané (**ČEZ a.s., České dráhy a.s.**), tak bychom dospěli k závěru, že tyto by **pod definici veřejného podniku spadali**. Za „povinný subjekt“ by v unijním právu tedy měly být obě považovány

⁴⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

a záleželo by na povaze konkrétních požadovaných informací, zdali by nespádaly pod výluky čl. 1 odst. 2 písm. b) nové informační směrnice a jako takové by poskytnuty být nemusely.

Nová informační směrnice **doposud nebyla transponována** do českého právní řádu. Bude se nepochybně jednat o rozsáhlou novelu povinných subjektů ve smyslu InfZ, která bude muset určitým způsobem reflektovat zavedení veřejného podniku. Otázka, jak bude výsledný InfZ vypadat, je prozatím nezodpovězena, neboť doposud není znám návrh příslušné novely zákona.

Závěrem je třeba poznamenat, že nová informační směrnice musí být **implementována nejpozději do 17. července 2021**, což se však v současné době jeví jako nereálný termín, neboť Parlament je „zavalen“ legislativou spojenou s řešením pandemie koronaviru, případně jinými naléhavějšími záležitostmi, jako je úprava volebního systému pro volby do Parlamentu ČR.

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo představení relevantních (zejména) judikatorních pohledů na výklad neurčitého právního pojmu „veřejná instituce“ ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ a dále podrobná analýza těchto závěrů především ve vztahu k SOE.

Dlouhodobě převládajícím judikatorním názorem (nález Letiště Praha) byl takový, který posuzoval „veřejnost“ zkoumaného subjektu pomocí testu veřejnosti. Ten se skládá z 5 kroků: a) způsob vzniku (zániku) instituce, b) hledisko osoby zřizovatele, c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce, d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a e) veřejný nebo soukromý účel instituce. Pokud zkoumaný subjekt naplnil většinu z těchto pojmových znaků, byl podřazen pod pojem veřejná instituce bez ohledu na svou právní formu.

V roce 2017 došlo k zásadnímu judikatornímu obratu kdy Ústavní soud v nálezu ČEZ přehodnotil závěry plynoucí z nálezu Letiště Praha a k výše jmenovaným pojmovým znakům přidal ještě *a priori* posouzení právní formy zkoumaného subjektu. Toto kritérium ÚS „vytkl před závorku“ – tedy pokud nemá zkoumaný subjekt požadovanou právní formu, nelze přistoupit ani k aplikaci testu veřejnosti a je třeba takový subjekt nepovažovat za veřejnou instituci. Z nálezu ÚS jsou patrné dva (ve své podstatě protichůdné) závěry, kdy jeden z nich absolutně vylučuje podřazení právnické osoby soukromého práva pod pojem veřejné instituce, zatímco druhý z nich toto podřazení nevylučuje, avšak pouze při 100% majetkové účasti státu (nebo jiného povinného subjektu) v tomto subjektu, kdy veškeré právní následky daného subjektu jdou k tíži pouze veřejné moci. ÚS se v projednávané věci nakonec přiklonil k druhému z prezentovaných výkladů (fikce veřejnoprávnosti soukromé osoby).

Protichůdná argumentace nálezu ČEZ byla dále v roce 2019 Ústavním soudem korigována v nálezu OTE, kdy ÚS jednoznačně stanovil, že v případě 100% majetkové účasti státu (nebo jiného povinného subjektu) v právnické osobě soukromého práva je tato skutečnost dostatečně silným důvodem pro uložení informační povinnosti této osobě.

V současné době je tedy judikaturou i právní teorií uznáván jako správný výklad podřazující i SOE se 100% účastí státu (či jiného povinného subjektu) pod pojem veřejná instituce.⁴⁹

Osobně považuji tento závěr za nesprávný především z důvodu rozporu s autonomií vůle soukromých osob (čl. 2 odst. 3 LPS) a z důvodu rozporu se zásadou výhrady zákona pro omezení základních práv osob (čl. 4 LPS).

Pro to, aby mohla být soukromým osobám uložena informační povinnost je třeba uložení takové povinnosti soukromým osobám zákonem. Dle mého názoru tato podmínka v současné

⁴⁹ BARTOŇ. In HUSSEINI: *Listina základních práv a svobod...*, s. 532.

době v InfZ splněna není. V § 2 odst. 1 InfZ je sice stanovena informační povinnost i veřejným institucím, nicméně tento pojem je natolik neurčitý, že adresát této normy není schopen pod něj podřadit i soukromé osoby. Právníkům osobám soukromého práva zároveň nelze přičítat k tíži nedůslednost právní úpravy.

Vzhledem k výše uvedenému tak chybí adekvátní zákonný základ pro podřazení soukromých osob pod pojem veřejná instituce ve smyslu InfZ a tudíž výklad, který SOE po tento pojem podřazuje není v souladu s ústavním pořádkem.

Přes tento závěr není možné pomíjet oprávněný zájem veřejnosti na kontrole hospodaření státu s veřejnými prostředky v SOE. Veřejnosti však možnost kontroly zůstává zachována. S žádostmi o poskytnutí informací se ale nemůže obracet na SOE samotnou (neboť ta není povinným subjektem), ale na stát (případně státní orgán vykonávající majetková práva státu) jakožto společníka dané SOE. Tomu totiž zůstává informační povinnost zachována a s takovou žádostí se musí zákonným způsobem vypořádat.

K výkladu tohoto pojmu nepřispívá ani jeho „osamocenost“ v českém právní řádu. Až do roku 2017 se pojem veřejná instituce vyskytoval pouze v InfZ. Toho roku došlo k přijetí zákona č. 23/2017 Sb. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, který s tímto pojmem rovněž pracuje. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu však vyplývá, že zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti chápe veřejné instituce jinak než InfZ a že tyto dva pojmy nelze zaměňovat.

Na úplný závěr je třeba podotknout, že v brzké době by měla být přijata rozsáhlá novela InfZ, která implementuje novou informační směrnici. Změny by se měl dočkat i § 2 InfZ, který upravuje výčet povinných subjektů. Termín pro implementaci směrnice je nejpozději do 17. července 2021. V současné době však návrh příslušného novelizačního zákona není k dispozici.

Bibliografie

Monografie

1. BERAN, Karel. *Právnícké osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církvi*. Praha: Linde, 2006. 191 s.
2. BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, 608 s.

Komentáře

1. HUSSEINI, Faisal a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, 1456 s.
2. WÁGNEROVÁ Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 931 s.
3. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, 1238 s.
4. SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, 1320 s.
5. WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 2007, ASPI, 663 s.

Odborné časopisy

1. EICHLEROVÁ, Kateřina. *Obchodní korporace s účastí státu (v širším slova smyslu) a právo veřejnosti na informace*. *Právní rozhledy*, 2019, roč. 27, č. 7, s. 234-248.
2. MADEJ, Martin. *Extenzivní výklad pojmu veřejná instituce: obchodní společnosti jako povinné subjekty v právu na informace*. *Správní právo*, 2016, roč. 49, č. 7, s. 409-426.
3. HENDRYCH, D. *Právnícké osoby veřejného práva*. *Správní právo*, 1996, č. 1, s. 4.

Judikatura

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2008, sp. zn. 1 As 17/2008.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, sp. zn. 1 As 114/2011.
4. Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I.ÚS 1262/17.
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009.
6. Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2016, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.
7. Nález Ústavního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. III. ÚS 254/10.
8. Nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 2018, sp. zn. II ÚS 618/18.
9. Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 15/93.
10. Nález Ústavního soudu ze dne 24. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, sp. zn. 2 As 155/2015.
12. Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04.
13. Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 9. listopadu 1999 sp. zn. Pl. ÚS – st. 9/99.

14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2004, sp. zn. 1 As 9/2003.
15. Nález Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007, sp. zn. 6 As 79/2006.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. srpna 2007 sp. zn. 2 As 12/2007.
18. Nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2004, sp. zn. III. ÚS 686/02.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008, sp. zn. 8 As 57/2006.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2018, sp. zn. 8 As 145/2018.
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2020, sp. zn. 5 As 293/2018.
22. Nález Ústavního soudu ze dne 29. listopadu 2007, sp. zn. III. ÚS 783/06.
23. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. dubna 2015, sp. zn. 7A 251/2011.

Internetové zdroje

1. Struktura akcionářů společnosti ČEZ a.s. [online]. cez.cz, 22. června 2020 [cit. 1. března 2021]. Dostupné na <https://www.cez.cz/cs/o-cez/cez/akcionari>.
2. Majetkové účasti Ministerstva financí ke dni 31. 1. 2021 [online]. mfcr.cz, 11. února 2021 [cit. 1. února 2021]. Dostupné na <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/majetek-statu/majetkove-ucasti/2021/majetkove-ucasti-ministerstva-financi-ke-40877>.

Jiné zdroje

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic.
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb.
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Právní předpisy

1. Zákon č. 23/2017 Sb. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
6. 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.
7. Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

9. Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.
14. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Abstrakt

Tato diplomová práce je zaměřena na analýzu široce neurčitého právního pojmu „veřejná instituce“ ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, především ve vztahu k SOE (právnickým osobám soukromého práva s majetkovou účastí státu). Přesto, že InfZ provádí jedno ze základních moderních politických ústavně zaručených práv – právo na svobodný přístup k informacím, obsahuje podústavní právní úprava takto neurčitý právní pojem.

Od účinnosti InfZ (1. ledna 2000) prošel judikatorní výklad tohoto pojmu značným vývojem. V poslední době se ustálil názor, že pod pojem „veřejná instituce“ můžeme zařadit i SOE, pokud jsou tyto 100% vlastněny státem (či jiným povinným subjektem – ve smyslu InfZ).

V této práci popisuji svůj názor, dle kterého výše zmíněný výklad není v souladu s ústavním pořádkem, konkrétně s principem autonomie vůle (čl. 2 odst. 3 LPS) a se zásadou výhrady zákona pro omezování základních práv (čl. 4 LPS).

Nepodřazením SOE pod pojem „veřejná instituce“ však není zcela omezen výkon práva na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky ze strany veřejnosti, neboť povinným subjektem zůstává stát (případně jiný povinný subjekt) jakožto společník dané SOE a jeho informační povinnost zůstává zachována.

Abstract

This diploma thesis is focused on analysis of widely indefinite legal term „public institution“ within the meaning of section 2 paragraph 2 of act No. 106/1999 Coll. on law of free access to information, as amended (hereinafter referred to as the „FAI“), especially towards SOE (legal person of private law with state equity participation). Although law of free access to information belongs to fundamental political constitutionally guaranteed laws in modern legal state, FAI includes such a indefinite legal term as „public institution“.

By efficiency of FAI (1. january 2000) judicial interpretation of this term has gone through considerable evolution. Lately, legal opinion which implies SOE under definition of term „public institution“, is accounted as the only one correct, but with condition of 100% state equity participation (or other compulsory bodies - within the meaning of FAI).

In this diploma thesis i present my opinion, that aforementioned judicial interpretation of legal term „public institution“ is not pursuant with Czech constitution law, especially with principle of will autonomy (art. 2 paragraph 3 Act No. 2/1993 Coll., Bill of Rights, as amended) and with principle statutory reservation of fundamental rights restriction (art. 4 Act No. 2/1993 Coll., Bill of Rights, as amended).

My interpretation of this legal term does not completely limit the enforcement of right to free access to information through control of public resources economy, because state maintains its position as compulsory body qua its shareholder status.

Klíčová slova

Povinný subjekt, veřejná instituce, právo na svobodný přístup k informacím, svoboda projevu, majetková účast státu, státní podnik, test veřejnosti, informace, zákon o svobodném přístupu k informacím.

Key words

Compulsory body, public institution, right on free access to information, freedom of speech, state equity participation, state enterprise, test of publicness, information, act on law of free access to information.