DISKUSE

Martin Madej

Extenzivní výklad pojmu veřejná instituce: obchodní společnosti jako povinné subjekty v právu na informace

I. Ústavněprávní východiska

Právo na informace je ústavně garantované právo obsažené v čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)[1], které podléhá v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny přímé aplikovatelnosti. Jde o veřejné subjektivní právo, řazené Listinou mezi práva politická. Omezeno může být pouze na základě zákona a ze zákonem předpokládaných, kvalifikovaných důvodů (čl. 17 odst. 4 Listiny). Právu občanů na informace odpovídá povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon (čl. 17 odst. 5 Listiny). Tímto zákonem je primárně zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“).

Svým obsahem představuje právo na informace vedle svobody projevu základní prostředek účasti občana na politickém životě ve státě. Dává občanům možnost vykonávat kontrolní funkce ve vztahu k fungování veřejné moci a symbolizuje jeden ze základních atributů liberálně-demokratického státu.[2] *„V demokratickém právním státě není veřejná správa nástrojem nějaké zvláštní, od společnosti separované moci, nýbrž naopak: je službou veřejnosti, i když se mnohdy opírá o autoritu založenou na veřejné (státní) moci. S touto funkcí správy by nebylo v souladu, kdyby*

[1] Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

[2] Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012 - 14, bod IV. nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011 - 67.

mezi ní a veřejností byly vytvářeny informační bariéry, které by občanům bránily dozvědět se, co veřejná správa dělá, jak to dělá atd., tedy kontrolovat její činnost.“[3)]

Jak dodává František Korbel, nejen reálné poskytování informací, *„ale již pouhý právní stav umožňující v zásadě komukoliv, aby získal informace o činnosti orgánů veřejné správy, vede k růstu odpovědnosti při výkonu veřejné moci, ke zvyšování její kvality a transparentnosti, čímž zároveň působí jako významný (ne-li nejvýznamnější) preventivní prvek předcházející nežádoucím situacím, motivům a jevům v politice a veřejné správě (…) Naopak situace, kdy již samotné získávání podkladových informací z veřejné správy činí občanům potíže (…) vedou k poklesu ztotožňování se veřejnosti s politickým systémem, k izolacionismu a postupné rezignaci na veřejné dění.*“[4)]

Právo na informace jako soubor veřejnoprávních norem je obsahem nejen zákona o svobodném přístupu k informacím, ale i dalších zákonů a stejně tak i rozsáhlé soudní judikatury. K té Krajský soud v Brně (dále též „KS Brno“) uvedl: *„Při povědomí o realitě fungování české veřejné správy považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné, aby správní soudy svou rozhodovací činností přispívaly k maximálnímu naplnění principu otevřenosti (publicity) veřejné správy, který stojí v základu úpravy práva na informace. Jedině tak může právo na informace efektivně plnit svou výše popsanou kontrolní funkci, a tím i přispívat ke zvyšování kvality výkonu veřejné správy a k růstu její důvěryhodnosti v očích veřejnosti.*“[5)]

Právě prvek určitého dotváření práva v rozhodovací činnosti správních soudů patří k charakteristickým rysům práva na informace, který bude s ohledem na zvolené téma v pozadí následujícího výkladu.

II. Povinné subjekty v zákoně o svobodném přístupu k informacím

Jedním z nejextenzivněji interpretovaných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím je ust. § 2 odst. 1 InfZ, které stanoví:

„Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.“

V § 2 odst. 1 InfZ tak nachází naplnění jak čl. 17 odst. 1 Listiny, zakotvující právo na informace (tzv. pasivní zveřejňování), tak čl. 17 odst. 5 Listiny, podle něhož jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti (tzv. aktivní zveřejňování). Pojem „povinné subjekty“ se v praxi podle mého názoru dobře vžil a můžeme jej

---

[3)] HENDRYCH, D. et al. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2, s. 671. Srov. dále § 68 rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-72.

[4)] KORBEL, F. et al. *Právo na informace: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vyd. Praha: LINDE Praha, a. s., 2005, s. 48.

[5)] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2013, č. j. 62 A 26/2012-129.

označit za vhodně zvolený.[6] Z ustanovení § 2 odst. 1 pak lze vyvést nejméně dva dílčí, avšak úzce provázané závěry.

Zaprvé, povinné subjekty se definují jako ty subjekty, které mají podle InfZ povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti.[7] V právní doktríně vznikl spor o to, jak si vykládat slovo „působnost". Někteří autoři, např. Pokorný[8] nebo Mates[9], zastávají názor, že adresáty citované normy jsou zásadně jen subjekty veřejné správy, potažmo orgány vykonávající veřejnou správu, neboť jen těm zákon působnost svěřuje (v kontrastu k tzv. subjektivním právům a povinnostem fyzických a právnický osob soukromého práva). Ústavní soud (dále též „ÚS") však ve své judikatuře dospěl s využitím systematického výkladu k závěru, že *„informacemi vztahujícími se k působnosti povinného subjektu je třeba rozumět ve smyslu čl. 17 odst. 5 LPS informace o činnosti povinného subjektu. Jedná se tedy nejen o informace z výkonu veřejné správy (např. o správních řízeních), ale o jakékoliv informace vztahující se k postavení povinného subjektu jako takového a k činnosti, kterou povinné subjekty v tomto postavení vykonávají […]. Se zřetelem k ústavnímu rozměru práva na informace je na místě chápat pojem „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu" dosti široce, neboť sama informace je LPS „chápaná*

---

[6] Tak např. německý *Informationsfreiheitsgesetz* používá *die Bundesbehörde* (spolkové úřady). Slovenský zákon č. 211/2000 Z.z., o slobodnom prístupe k informaciám, hovoří v § 2 odst. 1 o „povinných osobách". Komunitární právo používá jen „subjekty veřejného sektoru" a „veřejnoprávní subjekty" (srov. směrnici EP a Rady č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostřed a směrnici EP a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací ve veřejném sektoru ve znění Směrnice EP a Rady 2013/37/EU ze dne 26. 1. 2013). Pro ilustraci lze ještě doplnit, že oficiální překlad InfZ dostupný na webu Ministerstva vnitra pracuje se spojením *the legally bound persons*, kterému přece jen chybí údernost, jež má jeho český ekvivalent.

[7] Z § 2 odst. 1 InfZ naopak nelze dovodit, že *„při posuzování, zda je církev či náboženská společnost povinným subjektem, je nutno vzít v úvahu povahu informace, jejíž poskytnutí je požadováno*," jak judikoval NSS v rozsudku z 27. ledna 2016, č. j. 1 As 272/2015 - 75. Obecná informační povinnost nevzniká teprve s ohledem na povahu informace, která je žádána. Ta právnické osobě vzniká tehdy, naplní-li znaky veřejné instituce. Citovaný rozsudek, k jehož argumentaci mám své výhrady, se ale netýká obchodních korporací, a proto se mu zde věnovat nebudu.

[8] *„Úzkému chápání subjektů, které mohou spadat pod povinné subjekty uvedené v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, odpovídá i to, že tyto subjekty mají ze zákona výslovně stanovenou povinnost poskytovat pouze informace vztahující se k jejich působnosti. Pojem působnost má (oproti živnostenskému či jinému oprávnění z oblasti soukromého práva) místo a uplatnění v oblasti veřejného práva. Působnost je svěřena subjektům, případně vykonavatelům veřejné správy.*" POKORNÝ, R. Kdo je veřejnou institucí podle informačního zákona? In: *Právní rádce, 2010, 18(5),* 40-45. ISSN 1210-4817, s. 42.

[9] *„§ 2 odst. 1 SvInf váže povinnost poskytovat informace na působnost povinných subjektů. Nicméně o působnosti lze hovořit pouze v souvislosti s orgány veřejné moci, které mají pravomoc a tuto uplatňují v rámci svojí působnosti, tj. při regulaci zákonem stanovené skupiny společenských vztahů, a sotva ji tak nalézáme u soukromých subjektů.*" MATES, P. Veřejná instituce a informační povinnost. In: *Právní rozhledy, 2014, č. 15-16,* s. 558.

široce, tj. jako taková, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti a v jeho okolí".[10)]

Ještě pozoruhodněji se v této věci vyjádřil v roce 2014 Nejvyšší správní soud (dále též „NSS"), který působnost veřejné instituce spojil zjednodušeně řečeno se všemi činnostmi, pro které se veřejné instituce typicky zakládají. *„Z uvedeného je patrné, že „působnost" povinných subjektů v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno vykládat jako jejich činnost, nikoli zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí [...].*"[11)]

Interpretace slova „působnost" v § 2 odst. 1 InfZ je pak důležitá nejen pro určení, zda ten který subjekt spadá do definice podle § 2 odst. 1 InfZ, ale také pro určení věcného rozsahu jeho informační povinnosti.[12)] Povinné subjekty uvedené v tomto ustanovení totiž mají tzv. úplnou informační povinnost, tedy povinnost poskytovat informace, které vzhledem ke své působnosti mají anebo by mít měly.[13)] Tím se liší od povinných subjektů s tzv. částečnou informační povinností podle druhého odstavce.

Druhý závěr, dovoditelný z ust. § 2 odst. 1 InfZ, je, že mezi povinné subjekty se řadí státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Ačkoli byly i první tři jmenované spojeny s určitými aplikačními nejasnostmi,[14)] budou ve středu mé pozornosti pouze tzv. veřejné instituce.

III. Rozšiřování okruhu povinných subjektů

Veřejné instituce v senátním návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím z roku 1998 coby povinné subjekty nebyly.[15)] Teprve v roce 2001 byl výčet v ust. § 2 odst. 1 doplněn o „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky".[16)] K této nepřímé novelizaci došlo *inter alia* skrze novelu zákona o Čes-

---

[10)] Nález I. ÚS ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod značkou N 10/44 SbNU 129 (dále též „nález ve věci Letiště Praha, s. p.).

[11)] § 103 rozsudku Rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62 (3155/ /2015 Sb. NSS).

[12)] Vymezení věcného rozsahu zákon spojuje s vymezením okruhu povinných subjektů. Viz § 101 rozsudku Rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62 (3155/2015 Sb. NSS).

[13)] Více v rozsudku KS Praha ze dne 3. prosince 2002, sp. zn. 44 Ca 179/2002, srov. také rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2009, č. j. 1 As 98/2008 - 148.

[14)] Srov. FUREK, A., ROFTHANZL, L. a JÍROVEC, T.. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1, s. 25 – 31.

[15)] Viz sněmovní tisk 16 z 3. volebního období PS PČR, dostupný z www.psp.cz.

[16)] Není bez zajímavosti, že obě podstatné změny § 2 odst. 1, tj. v letech 2001 a 2006, byly docíleny skrze pozměňovací návrhy v Poslanecké sněmovně. Jejich důvodové zprávy, stejně jako jakoukoli parlamentní diskusi na toto téma, bychom hledali marně.

ké televizi,[17] a to v reakci na tzv. televizní revoluci na přelomu let 2000 a 2001. Ačkoli zákonodárce mohl zvolit konkrétnější řešení, např. „veřejné instituce provozující rozhlasové a televizní vysílání", příp. jmenovitě určit dotčené subjekty anebo tento výčet ponechat na vyhlášce ministerstva, zvolil obecnou kategorii „veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky", čímž pomyslnou štafetu předal orgánům aplikace práva. Když se štafety chopil Pavel Holländer, tehdy soudce III. senátu Ústavního soudu, zařadila se mezi povinné subjekty Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky („VZP"). V nálezu[18] je citován *Gustav Radbruch: „[…] je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší než jeho autor – on právě musí být moudřejší než jeho autor."* Jinak řečeno, zákonodárce měl teprve začít poznávat, které subjekty měly pod takto zvolenou formulaci spadat.

Po VZP následoval o měsíc později Fond národního majetku[19], v roce 2005 veškeré státní fondy[20] a v roce 2007 Ředitelství silnic a dálnic ČR[21] a Národní památkový ústav[22]. Definice veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky se v těchto letech řídila především doktrínou správního práva, která mezi tyto instituce počítala veřejný ústav, veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace.[23] Zákonná definice chyběla.

K významnému posunu došlo s velkou novelou InfZ z roku 2006[24], kterou byl přijat současný výčet povinných subjektů ve znění „státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce". Z charakteristiky veřejných institucí tak vypadla podmínka hospodaření s veřejnými prostředky. Důvodová zpráva k této novele uvádí, že *„druhou změnou v tomto ustanovení je vypuštění slov ‚hospodařící s veřejnými prostředky'. 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. Pokud některá instituce naplní tyto znaky, je to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby i na ni dopadla povinnost poskytovat informace"*.[25] Potenciální dopad ust. § 2 odst. 1 se tak podstatně rozšířil a pro jednotnost judikatury bylo nezbytné veřejné instituce ve smyslu InfZ přesně definovat.

---

[17] Zákon č. 39/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů.
[18] Nález III. ÚS 671/02 ze dne 16. 1. 2003.
[19] Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 686/02 ze dne 27. 2. 2003.
[20] Rozsudek NSS sp. zn. ze dne 27. 6. 2005.
[21] Rozsudek MS Praha č. j. 9 Ca 186/2005 - 40 ze dne 31. 5. 2007.
[22] Rozsudek NSS č. j. 9 As 28/2007-77 ze dne 13. 9. 2007.
[23] Srov. nálezy III. ÚS 686/02 z 27. 2. 2003 a IV. ÚS 29/03 z 17. 3. 2003.
[24] Zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a některých dalších zákonů.
[25] Viz sněmovní tisk č. 991/0, 4. volební období PSP PČR, s. 21.

Ústavním soudem byly veřejné instituce poprvé vymezeny *a contrario* k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Za takové instituce pak označil veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace a určil, že jejich společné znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jiných orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností.[26)]

Ve vlajkovém nálezu Ústavního soudu ve věci Letiště Praha[27)] Ústavní soud dovodil pět znaků, které je třeba sledovat:

a) způsob vzniku (příp. zániku),

b) hledisko osoby zřizovatele,

c) subjekt vytvářející orgány instituce,

d) existenci státního dohledu a konečně

e) účel, k němuž byl subjekt založen.[28)]

Pakliže ve většině znaků veřejnoprávní prvek převládá, subjekt je nutné považovat za veřejnou instituci.[29)] Ústavní soud tak vyjmul pojem „veřejné instituce" z absolutní kategorizace a charakterizoval jej na základě pětice kvalitativních kritérií. Za rozhodující označil převahu veřejnoprávních znaků, nikoli jejich kumulativní splnění.[30)]

Teprve tento moment vedl k tomu, že informační povinnost byla extenzivně nalézána nejen u státních podniků, jako tomu bylo v případě Letiště Praha, ale nově i obchodních společností založených podle tehdy účinného zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Zákon o svobodném přístupu k informacím si tak mohli začít tisknout v městských akciových společnostech[31)], některých dopravních podnicích[32)], společnostech spravujících jízdní řády[33)] nebo infor-

---

[26)] Z nálezu ÚS ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02. Srov. též MATES, P. Veřejná instituce, *op. cit.*, s. 558.

[27)] Nález I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007.

[28)] Podmínka hospodaření s veřejnými prostředky se mezi znaky veřejné instituce (nejpozději od novely č. 61/2006 Sb.) podle Ústavního soudu neřadí, srov. bod III. nálezu.

[29)] *„Je tak třeba reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují."* Z bodu III. a) komentovaného nálezu 260/06.

[30)] Ibid.

[31)] Rozsudek NSS sp. zn. 8 As 57/2006 z 29. 5. 2008 ve věci FC Hradec Králové, a.s. nebo rozsudek NSS sp. zn. 9 As 60/2012 z 28. 3. 2013 ve věci povahy Teplárny České Budějovice, a.s., jehož názor přejal NSS v téže kauze, ale v jiném rozsudku č. j. 9 As 82/2013 – 22 z 10. 10. 2013. NSS v těchto rozhodnutích argumentoval, že veřejná instituce nemusí být nutně ovládána státem, nýbrž též územním samosprávným celkem. Opačný výklad by mohl vést k vyloučení dopadu InfZ na nezanedbatelnou část činnosti územních samosprávných celků a jejich orgánů v důsledku prostého zakládání společností soukromého práva. Sympatie s tímto pojetím vyjádřil ve svém usnesení usnesení ze dne 14. 8. 2014, sp. zn. 1705/13, i Ústavní soud, když judikoval, že *„znak 'veřejnosti' je třeba odvozovat nejen od státních orgánů, ale též od územně samosprávných celků jakožto subjektů výkonu veřejné správy, a to nejen s ohledem na skutečnost, že územně samosprávné celky jsou samostatnou kategorií povinných subjektů, ale též s ohledem na účel informačního zákona."*

mační systémy měst[34]. Všechny tyto obchodní korporace však hospodařily převážně či zcela s veřejnými prostředky a často se nepohybovaly v reálné hospodářské soutěži.[35] Prizmatem recentní judikatury tak u nich byla převaha veřejnoprávních znaků zcela evidentní.

Na tomto místě se sluší poznamenat, že informační povinnost výše uvedených obchodních korporací plynula z převahy znaků veřejné instituce podle § 2 odst. 1 nehledě na jejich právní formu. Jedna osoba však tyto znaky striktně vzato nesplňovala, a přesto byla její informační povinnost v roce 2013 dovozena. Krajský soud v Brně rozhodl,[36] že společnost CHAPS, s.r.o., jejímž jediným společníkem byla fyzická osoba, je veřejnou institucí *„ve vztahu k vedení celostátního informačního systému o jízdních řádech“*, přičemž *„uzavřením smlouvy s ministerstvem se společnost CHAPS stala vykonavatelem veřejné správy v souvislosti s provozováním tohoto informačního systému“. „[S]oud identifikoval v případě dotčené společnosti naplnění všech znaků veřejných institucí v intencích dosavadní judikatury, přičemž však vyšel nikoli z „institucionálního“ hlediska, resp. z povahy dané společnosti jako takové, nýbrž z povahy činnosti, která jí byla smluvně svěřena.“*[37]

Informační povinnost subjektu vzhledem k činnosti, která mu byla smluvně svěřena, je kategorie blížící se částečné informační povinnosti[38] podle ust. § 2 odst. 2[39], a je závislá na rozsahu (rozhodovací) činnosti povinného subjektu. Určit rozsah činnosti nedělá v aplikační praxi problémy (půjde např. o péči o veřejné prostranství v obci apod.). Co problémy dělat může, je ***oddělení materiálních zdrojů***, které povinný subjekt ke své činnosti používá.[40] Níže proto budu pro potřeby tohoto textu rozlišovat ***provozní*** (tedy činnostní) rovinu, kde lze vše soukromé a veřejné relativně dobře rozlišovat a která svou povahou směřuje k podmínce veřejného účelu subjektu, a ***rozpočtovou*** rovinu existence společnosti, kde nelze vše soukromé a veřejně dobře rozlišovat a která směřuje k podmínce hospodaření s veřejnými prostředky.

---

[32] Rozsudek NSS sp. zn. 1 As 114/2011 z 9. 10. 2011 ve věci povahy Dopravního podniku hl. m. Prahy, a.s.

[33] Rozsudek KS v Brně sp. zn. 62 A 26/2012 z 7. 6. 2013 ve věci povahy CHAPS, s.r.o.

[34] Rozsudek NSS sp. zn. 5 As 75/2013 z 18. 9. 2013 ve věci povahy Liberecká IS, a.s.

[35] S výjimkou společnosti CHAPS, s.r.o., jejíž specifický případ je vylíčen v následujícím odstavci.

[36] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2013, č. j. 62 A 26/2012-129, publikovaný pod č. 2979/2014 Sb. NSS.

[37] FUREK, A., ROFTHANZL, L. a JÍROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím, op. cit.*, s. 38.

[38] *František Korbel* je dokonce toho názoru, že druhý odstavec měl být na případ CHAPS, s.r.o. aplikovaný spíše než odstavec první. KORBEL, František. Dopady zákona o svobodném přístupu k informacím na soukromé osoby ve světle nejnovější judikatury. *Právní rozhledy, č. 20, roč. 2015, s. 695.*

[39] „Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.“

[40] K uchopení tohoto problému se v praxi někdy pracuje s pojmem „obarvené peníze“, např. v oblasti hospodaření politických stran.

IV. Podmínka hospodaření s veřejnými prostředky a podmínka veřejného účelu

V rozsudku ze dne 8. září 2011, č. j. 9 As 48/2011-129, rozhodl NSS o tom, že společnost ***České dráhy, a.s.*** je povinným subjektem podle InfZ. České dráhy, a.s. se v kasační stížnosti ohradila vůči *„mechanické aplikaci dřívějších rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu“* Městským soudem v Praze a za jediné rozumné a objektivní kritérium určení existence informační povinnosti označila *„nakládání s veřejnými prostředky při uspokojování veřejného zájmu, kterým se v daném případě rozumí provozování veřejné osobní dopravy“.*[41] *„Tomuto výkladu odpovídá dle názoru stěžovatelky také koncepce zákona o ČD, který v ustanovení § 10 stanoví povinnost stěžovatelky odděleně účtovat o veřejných a ostatních finančních prostředcích a definuje tak dva způsoby nakládání (z účetního hlediska) s vlastními finančními prostředky. Stěžovatelka uzavírá, že dle jejího názoru může být ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. považována za veřejnou instituci jen v případech, kdy zajišťuje veřejný zájem z veřejných prostředků (zejména tedy v otázkách veřejné osobní dopravy), nikoli tedy v souzené věci.“*[42]

NSS ve svém rozhodnutí nevyloučil, že s ohledem na demonstrativní výčet znaků veřejné instituce stanovené Ústavním soudem může být pro určení povinného subjektu původ finančních prostředků relevantní, vyjádřil však své pochyby o tom, že je možné obě formy hospodaření od sebe odlišit. *„Vzhledem k charakteru stěžovatelky, kdy je jediným akcionářem stát a stěžovatelka ve své podstatě hospodaří se státním majetkem, nelze činnosti uspokojující veřejné služby zcela spolehlivě oddělit od činností ostatních. Pokud se stěžovatelka domnívá, že je určitá její činnost jednoznačně vyňata z informační povinnosti, potom je povinna v novém rozhodnutí vysvětlit, v čem neveřejnost požadované informace spatřuje, jaký původ finanční prostředky mají a na základě čeho usuzuje na ryze komerční charakter provozované činnosti.“*[43]

Ačkoli souhlasím s výrokem rozhodnutí NSS, neztotožňuji se s argumentací, s jakou k němu dospěl. Odůvodnění podle mého názoru není teoreticky čisté, když mísí *provozní* a *rozpočtovou* rovinu existence společnosti, které jsem odlišil výše. Znamená to, že pro vynětí činnosti z informační povinnosti obchodní korporace je potřeba splnit kumulativně podmínku ryze komerčního charakteru činnosti a podmínku nehospodaření s veřejnými prostředky? Co když v rámci veřejné služby hospodaří s vlastním majetkem či naopak výlučně podniká s určitým přispěním státu? Tyto otázky zůstávají v judikátu nezodpovězeny.

Nestalo se tak ani v klíčovém rozhodnutí NSS ve věci žalované ***ČEZ, a.s.***[44],

---

[41] Bod II. citovaného rozsudku.
[42] Ibid.
[43] Bod IV. citovaného rozsudku. Zvýraznění doplněno.
[44] Rozsudek NSS č. j. 2 Ans 4/2009-93 ze dne 6. 10. 2009, toto řízení pak pokračovalo ještě č. j. 2 Ans 7/2010 - 175 ze dne 15. 10. 2010 a č. j. 2 Ans 9/2011 - 336 ze dne 21. 9. 2011. Společnost ČEZ kategoricky odmítla závěry správních soudů respektovat a ve svém odporu setrvává dodnes. V době přípravy tohoto článku rozhodl NSS znovu, tentokrát o kasační

které rozhodnutí ve věci České dráhy, a.s. předcházelo. NSS zde na základě testu obsaženého v nálezu *Letiště Praha, s. p.* dovodil, že společnost ČEZ je ve smyslu InfZ veřejnou institucí. Za zřizovatele soud označil stát, jehož rozhodnutím, byť nepřímo, skrze Fond národního majetku České republiky, došlo ke vzniku společnosti.[45)] Podíl České republiky na hlasovacích právech v rozsahu 70,43 % vedl soud k úvaze, že stát má ve společnosti dominantní postavení, a tudíž může rozhodovat o kreaci jejích orgánů.[46)] Na příkladu právní regulace sponzoringu politických stran NSS podpůrně argumentoval, že postavení společnosti s dvoutřetinovou majetkovou účastí státu je *„v řadě aspektů svojí podstatou daleko bližší postavení státního podniku než ostatních obchodních společností, kde stát majetkovou účast nemá vůbec žádnou nebo toliko zcela zanedbatelnou“*.[47)] Žalovaná akciová společnost podle NSS naplňovala i čtvrtý znak veřejné instituce, existenci státního dohledu, když ji stát přímo ovládá.[48)] K veřejnému účelu existence a fungování ČEZ, a.s. soud nalezl, 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“*, jejím úkolem je *„uspokojování veřejnosti v oblasti dodávek energie“*, její činnost je spojena *„se strategickými, bezpečnostními a koneckonců i existenčními zájmy České republiky“* a *„jistě nikoliv náhodou si proto stát ponechává i v kapitálové struktuře žalovaného rozhodující podíl“*.[49)] *„Výnosy z privatizovaného majetku jsou součástí státního rozpočtu, který s nimi samozřejmě kalkuluje a účelově je určuje. […] Rovněž v tomto aspektu se výrazně projevuje veřejný zájem na činnosti žalovaného.“*[50)] Účel ČEZ, a.s. proto soud označil za veřejný a společnost jako takovou za veřejnou instituci ve smyslu InfZ.

Ani z tohoto rozhodnutí však není patrné, jak velký význam lze přisuzovat podmínce veřejného účelu a hospodaření s veřejnými prostředky, pokud by na ně soud hleděl izolovaně.

V případě té první se zdá, že sice nepředstavuje definiční znak veřejné instituce, zároveň je ale užívána jako podpůrná argumentace žadateli, povinnými subjekty i soudy. Druhá podmínka je naopak pro určení informační povinnosti klíčová, některé judikáty však ukazují, že může sloužit jako překážka přístupu k informacím, o kterých by jinak společnost vědět měla.

---

stížnosti žalované, kterou bez dalšího zamítl (rozsudek ze dne 16. března 2016, sp. zn. 2 As 155/2015). K rozsudku publikoval na svých internetových stránkách vyjádření, podle něhož rozsudkem „potvrdil a argumentačně posílil své již delší dobu zastávané závěry a odmítl opakované snahy ČEZu vymknout se z dosahu zákona o svobodném přístupu k informacím“ Nejvyšší správní soud trvá na tom, že obchodní korporace ovládané státem, kraji či obcemi musí poskytovat… [online]. Nejvyšší správní soud, 17. 3. 2016 [cit. 22. 3. 2016]. Dostupné z: http://nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-trva-na-tom-ze-obchodni-korporace-ovladane-statem-kraji-ci-obcemi-musi-poskytovat-informace-podle-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim/art/4318?tre_id=205.

45) Bod 32 rozsudku.
46) Bod 33 rozsudku.
47) Bod 34 rozsudku.
48) Bod 35 rozsudku.
49) Bod 36 rozsudku.
50) Bod 37 rozsudku.

Čtenář na tomto místě možná cítí, že můj postoj k tématu není zcela nestranný. Teď, když jsem v krátkosti popsal trend rozšiřování okruhu povinných subjektů, snad mohu říci, že s extenzivním vykládáním pojmu veřejná instituce souhlasím a mj. z níže uvedených důvodů věřím, že za povinné subjekty budou prohlášeny i další obchodní společnosti, do jejichž činnosti orgány veřejné moci ingerují. Furek, Rofthanzl a Jírovec dodávají, že *„stát i územní samosprávné celky zajišťují řadu svých úkolů právě prostřednictvím právnických osob, které sice formálně spadají do oblasti práva soukromého, avšak svěřením úkolů státu či samosprávy a zvýšeným vlivem na jejich činnost ze strany státu nebo samosprávy nabývají vlastnosti vykonavatelů veřejné (nevrchnostenské – fiskální či zaopatřovací) správy a jejich činnost by proto měla být podrobena veřejné kontrole“.*[51)]

Je veřejným tajemstvím, že do orgánů státních a komunálních obchodních společností jsou „za odměnu“ dosazováni současní a bývalí politici a jejich kolegové, protivníci či prostě jen rodinní známí, aby se mohli – bez ohledu na jejich kvalifikaci - těšit z dobře placeného místa a minimálního pracovního zatížení.[52)] Tzv. „politické trafiky“ mají koneckonců své zvláštní místo v důvodové zprávě skupiny senátorů k recentnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.[53)]

Nutnost dohledu nad hospodařením s veřejnými prostředky a kontrolu „vyvádění“ veřejného majetku do obchodních společností vyzdvihuje i Frank Bold Society[54)] či Otevřená společnost[55)].

Zájem občanů na kontrole veřejné moci však jistě není všechno. Co právo na nerušený výkon podnikání a zákaz diskriminace? Neocitáme se na *„slippery slope“*, používáme-li pro definování veřejné instituce stále měkčí a měkčí kritéria?[56)] Vztažení informační povinnosti na obchodní společnosti je spojeno i s něk-

---

[51)] FUREK, A., ROFTHANZL, L. a JÍROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím,* op. cit., s. 36.

[52)] Této problematice se dlouhodobě věnuje iniciativa Rekonstrukce státu. Její dokument „Konec trafik ve státních firmách“ je dostupný z: http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/final_fs_faq_dozorci-rady.pdf.

[53)] Senátní tisk č. 47/2015. Dostupný z: http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/75309/63305.

[54)] BOUDA, P., BOUDAL J. a FADRNÝ, M.. Veřejná kontrola obchodních společností s majetkovou účastí státu a samospráv [online]. Brno: Frank Bold Society, 2011. Dostupné z: http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/nku_eps_brozura_nahled.pdf.

[55)] Prezentace výsledků z průzkumu, o němž referuji níže. Dostupné z: http://www.otevrena-spolecnost.cz/download-publication/994 [PPT].

[56)] Je stěží představitelné, že by historický zákonodárce považoval za veřejnou instituci např. České dráhy, a.s. Odpůrci dalšího rozšiřování někdy argumentují s pomocí směrnice EP a Rady č. 2003/98/EC, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, jejíž čl. 2 odst. 2 písm. a) používá pojem „veřejnoprávní subjekt“ a vylučuje, aby jím byl subjekt, „který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu“, což ve své judikatuře potvrzuje i NSS: „Povinným subjektem tak dle směrnice nemůže být právnická osoba, jejímž účelem je podnikání a navíc osoba, která není vůbec financovaná státem ani její představenstvo ani její dozorčí rada nejsou jmenovány jinými veřejnoprávními subjekty“ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2015, č. j. 7A 251/2011 - 125-135.

terými praktickými problémy, např. s otázkou, kdo je nadřízeným orgánem takového subjektu.[57)]

Na podmínky hospodaření s veřejnými prostředky a veřejného účelu jsem se nezaměřil náhodou. Myslím, že v současnosti symbolizují hlavní třecí plochy, na nichž k (ne)rozšiřování pojmu veřejná instituce dochází.

Hospodaření s veřejnými prostředky

Hospodaření s veřejnými prostředky už sice formálně nepatří mezi definiční znaky veřejné instituce, NSS však s tímto kritériem, jak vidno, pracuje.[58)]

Akcent na hospodaření s veřejnými prostředky vyplývá ze společenské potřeby kontrolovat, jak se s veřejnými prostředky na všech úrovních nakládá, resp. jestli se s nimi nakládá efektivně. Tuto myšlenku rozvinul ve stěžejním rozsudku k § 8b InfZ i NSS: *„Veřejný zájem na tom, aby přerozdělované prostředky byly vynakládány v souladu s účelem, na který byly určeny, je za této situace značný a stejně tak je mimořádně složité toho dosáhnout vzhledem k rozsahu a komplikovanosti procedur, kterými je přerozdělování uskutečňováno. […] Naznačují-li tato zjištění, že veřejná moc hospodařila způsobem, který je nezákonný, nehospodárný, nemravný, nerozumný či v jiných ohledech nepatřičný, může to vyvolat reakci veřejnosti či příslušných orgánů a v důsledku toho i patřičnou korekci v chování veřejné moci.*"

Za nejdůležitější v tomto ohledu pak považuji bod 72, kde NSS judikoval: *„Lze-li kontrolu nakládání s veřejnými prostředky prostřednictvím dotazů jednotlivců považovat za vhodný a účinný nástroj kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti, posilující legitimitu politického systému, pak je nutno příslušná ustanovení uvedeného zákona vykládat tak, aby jimi byla tato kontrola v potřebné míře umožněna. To znamená, že ustanovení, kterými jsou definovány meze práva na informace, je třeba v pochybnostech vykládat tak, aby kontrolu umožňovala, a nikoli jí bránila.*"[59)] Ačkoliv měl NSS v citované pasáži patrně na mysli především ust. § 8b, myslím, že je relevantní také pro výklad ust. § 2 odst. 1 InfZ.

Je třeba rozlišovat mezi společností s majetkovou účastí státu, která je v rámci své činnosti podporována veřejnými prostředky či jinými dotačními prostředky, a společností s majetkovou účastí státu, která hospodaří výlučně s těmi finančními prostředky, které generuje z výsledků svých vlastních obchodních aktivit?

Lze shrnout, že obchodní společnost může veřejné prostředky nabýt dvěma základními způsoby, a to buď (1) poskytnutím veřejných prostředků či podpory ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územních samosprávných celků („ÚSC") a (2) splněním vkladové povinnosti (či podobným způsobem) státu nebo ÚSC

[57)] K tomu více FUREK, A., ROFTHANZL, L. a JÍROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím,* op. cit., s. 1120. MATES, P. *Veřejná instituce,* op. cit., s. 559. Rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2013, č. j. 9 As 82/2013 - 22, bod V.

[58)] V současnosti má patrně funkci podpůrně argumentační, srov. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2016, č. j. 1 As 272/2015 – 75, bod 26.

jako společníka obchodní společnosti. Charakteristickým znakem prvního modu je poskytnutí veřejných prostředků nebo podpory ve smyslu § 2 písm. g) a j) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZFK"). Kontrola hospodaření s veřejnými prostředky podle ZFK se provádí u tzv. kontrolovaných osob, kterými jsou podle § 2 písm. b) ZFK i právnické osoby, které jsou žadateli nebo příjemci veřejné podpory. S tím je však spojena toliko povinnost vytvořit kontrolujícímu orgánu podmínky pro výkon kontroly a další povinnosti vyplývající z § 13 ZFK ve spojení s § 10 odst. 2 KŘ, nikoli informační povinnost ve smyslu InfZ. Žadatelé o informace kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky podle ZFK a KŘ vykonávat nemohou.[60)]

Druhou možností je, že se veřejné prostředky stanou majetkem společnosti na základě plnění vkladové povinnosti povinného subjektu jako společníka, typicky u akciových společností.[61)] Ve světle výše uvedených východisek je přirozené, že žadatelé o informace usilují o kontrolu nakládání s těmito prostředky, ať už peněžními či nepeněžními. To znamená, že provede-li akciová společnost Jihomoravské pivovary, jejímž jediným vlastníkem je Ministerstvo zemědělství se vkladem 50,040.080 Kč[62)], investici nákupem nových sudů, lze očekávat, že občané se budou chtít dozvědět základní parametry takovéto investice. Podobně třeba Horské lázně Karlova Studánka, státní podnik, který pod správou Ministerstva zdravotnictví hospodaří s ročním čistým ziskem přes 12 milionů Kč[63)], by mohl být z pochopitelných důvodů adresátem dotazů ze strany žadatelů o informace.[64)] Potřeba dohledu ze strany žadatelů o informace vyvěrá rovněž ze skutečnosti, že, jak upozorňuje Bouda, Boudal a Fadrný, Národní kontrolní úřad nemůže vykonávat kontrolní činnost z pouhého titulu majetkové účasti státu nebo ÚSC v právnické osobě.[65)]

Mezi znaky veřejné instituce definované Ústavním soudem znak majetkové účasti státu nebo ÚSC *expressis verbis* nepatří, přesto NSS prohlásil za povinné subjekty obchodní společnosti FK Hradec Králové, a.s. i České dráhy, a.s., a to z toho důvodu, že společnost 100% vlastněná státem nebo ÚSC jím musí být nezbytně ovládána a kontrolována. Byla-li vedle toho státem nebo ÚSC i založena, půjde s největší pravděpodobností o povinný subjekt. Případy obchodních společností, které by byly zcela vlastněny státem nebo ÚSC, ale zároveň jimi nebyly založeny (ať už aktem soukromého nebo veřejného práva), běžně nejsou s ohledem na klesající míru investičních činností státu a samospráv řešeny.

[60)] Viz BOUDA, P., BOUDAL J. a FADRNÝ, M. *Veřejná kontrola obchodních společností s majetkovou účastí státu a samospráv.* Brno: Frank Bold Society, 2011.

[61)] Není bez zajímavosti, že 86% aktiv deseti největších státem vlastněných obchodních společností a státních podniků připadá na akciové společnosti. Viz BOUDA, P., BOUDAL J. a FADRNÝ, M. op. cit., s. 11.

[62)] Informace dostupná z obchodního rejstříku na adrese https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik.

[63)] Ibid.

[64)] Ani jeden, ani druhý (byť státní podnik), však nezbytně nemusí naplnit podmínku veřejného účelu a jejich informační povinnost tak nemusí být dovozena.

[65)] Viz BOUDA, P., BOUDAL J. a FADRNÝ, M., op. cit., s. 34.

Naopak velmi rozšířené jsou společnosti, jejichž zakladatelem je orgán veřejné moci, byly založeny veřejnoprávním aktem a můžeme u nich dovodit třeba i veřejný účel, avšak nejsou státem nebo ÚSC vlastněny zcela. Zakladatel zůstává slovy obchodního práva tzv. většinovým společníkem a v ovládané osobě si ponechává jen tzv. „rozhodující podíl" nebo „rozhodující vliv" (§ 73 a 74 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, dále jen „ZOK"). Tak tomu bylo i v případě výše citovaných rozsudků ve věci ČEZ, a.s., které se však setkávají s odporem nejen žalované společnosti, ale i části právní doktríny. Ta se staví k vázání informační povinnosti na podíl v subjektu skepticky, když tento podíl *„může být proměnlivý"* a když navíc *„vzniká otázka, jak postupovat v případě, že se po podání žádosti výše rozhodného podílu sníží pod zákonnou hranici"*.[66] *Také František Korbel* upozorňuje, že *„jednak nebyla zatím jasně stanovena hranice ovládání a je sporné, zda ji vůbec lze pevně stanovit s ohledem na definici ovládajících osob na základě vyvratitelných domněnek v soukromém právu*[67]*, [j]ednak se praxe zatím nevypořádala, resp. ani příliš nezabývala ochranou menšinového soukromého vlastníka a aspektem znevýhodnění v hospodářské soutěži vůči jiným soutěžitelům."*[68]

O typologii obchodních společností coby povinných subjektů se pokusil nový komentář *Furka, Rofthanzla* a *Jírovce*.[69] Za povinné subjekty je podle nich nutné považovat:

a) právnické osoby plnící veřejný účel, které jsou 100 % vlastněné státem nebo ÚSC;

b) právnické osoby plnící veřejný účel, jejichž zakladatelem, společníkem nebo členem je více povinných subjektů;

c) „smíšené společnosti", plnící veřejný účel, v nichž rozhodující vliv náleží povinnému subjektu (zejména bude-li povinný subjekt většinovým společníkem nebo ovládající osobou ve smyslu ZOK), a je-li jich víc, pak všem účastnícím se povinným subjektům v úhrnu; a

d) obchodní společnosti, plnící veřejný účel, v nichž rozhodující vliv uplatňuje stát či ÚSC nepřímo, tedy prostřednictvím jiných ovládaných právnických osob (které budou taktéž povinnými subjekty).

„V opačném případě," argumentují autoři, *„by se právnické osoby navázané na stát či ÚSC vyhnuly své informační povinnosti řetězením „vlastnických" vztahů"*. Za povinné subjekty naopak neoznačují *„právnické osoby, v nichž se povinný subjekt sice účastní, avšak nevykonává v nich (v materiálním smyslu) rozhodující vliv"*.[70] Do-

---

[66] MATES, P., op. cit., s. 560.

[67] § 74 a násl. zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích.

[68] KORBEL, F., op. cit., s. 695.

[69] FUREK, A., ROFTHANZL, L. a JÍROVEC, T., op. cit., s. 36-37.

[70] Žadatelé o informace se mohou na tyto právnické osoby dotazovat u zřizovatelských povinných subjektů, ty však mají povinnost poskytnout o nich pouze ty informace, jimiž reálně disponuje, a další informace si opatřovat nemusí. Ibid.

dejme, že ani 100% vlastnický podíl podle autorů nestačí, není-li splněna podmínka veřejného účelu.

Kde v praxi žadatelé o informace zatím narážejí, jsou dceřiné společnosti veřejných institucí, které *Furek, Rofthanzl* a *Jírovec* označili jako *„obchodní společnosti, [...] v nichž rozhodující vliv uplatňuje stát či ÚSC nepřímo, tedy prostřednictvím jiných ovládaných právnických osob (které budou taktéž povinnými subjekty)“*.[71] Označíme-li státem založenou společnost nepřesně za dceřinou, můžeme říci, že jde o jakési „státní vnučky“, dceřiné společnosti dceřiných společností. Ačkoli mezi nimi a státem či ÚSC není žádná právní vazba (právní jednání státu či ÚSC vůči nim nesměřuje), stát či ÚSC je mohou nepřímo ovládat prostřednictvím pokynů personálně závislého vedení dceřiné společnosti. Zároveň, vyčlení-li stát nebo ÚSC část svého majetku a založí obchodní společnost, z jejíhož základního kapitálu je založena společnost nová, lze argumentovat, že majetkový základ pozdější společnosti má svůj původ ve veřejných prostředcích státu či ÚSC.[72] Příkladem mohou být dceřiné společnosti ČEZ, a.s. nebo České dráhy, a.s., které se zpravidla věnují aktivitám vyžadujícím samostatnou obchodní povahu, např. nákladní vlakovou dopravu (ČD Cargo, a.s.) nebo distribuční služby (ČEZ Distribuce, a.s.). Přestože z rozsudku NSS ve věci ČEZ, a.s. jednoznačně plyne, že informační povinnost není vyloučena, jestliže mezi založenou právnickou osobou a státem či ÚSC stál další subjekt (zde Fond národního majetku), tyto „vnučky“ svou informační povinnost zpravidla odmítají.[73]

Podmínka veřejného účelu

Na rozdíl od předchozí podmínky byla tato uvedena v pětici kritických kritérií, které je třeba podle nálezu *Letiště Praha, s.p.* hodnotit. Od zbylých čtyř se liší větší mírou flexibility, která soudu poskytuje větší prostor pro uvážení, je-li tento

---

[71] FUREK, A., ROFTHANZL, L. a JÍROVEC, T., op. cit., s. 37.

[72] Obchodní společnosti takto koneckonců před soudy nezřídka argumentují. Viz např. rekapitulaci vyjádření Pojišťovny VZP v rozsudku MS Praha ze dne 23. 5. 2014, č. j. 11A 58/2013 - - 36: *„Veškeré finanční prostředky použité při založení Pojišťovny VZP byly striktně odděleny od prostředků VZP plynoucích z veřejného zdravotního pojištění.“* Připomínám, že v citovaném rozsudku k Českým drahám se NSS stavěl velmi skepticky k možnosti optického oddělení obou zdrojů financování.

[73] *„Jsme si vědomi skutečnosti, že Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 6. 10. 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009, rozhodl, že právě společnost ČEZ patří mezi povinné subjekty podle InfZ. Nelze však opomenout, že v případě společnosti OSC je situace zásadně odlišná, jelikož jejím majoritním akcionářem není stát, ale soukromá společnost a stát jako takový nevykonává kontrolu a žádný způsobem nezasahuje do rozhodování, utváření orgánů a do obchodních aktivit společnosti OSC.“* - z odpovědi OSC, a.s. na žádost o informace, jež byla součástí průzkumu v kapitole č. 7. Podobně reagovala v jinde citovaném judikátu i PVZP „Žalovaný (tj. VZP - pozn. MM) *dále nesouhlasí s výkladem, podle něhož byla PVZP založena fakticky ze strany státu, nikoli ze strany žalované. Judikatura Ústavního soudu k hledisku osoby zřizovatele hovoří o celkové míře ingerence státu při zániku a vzniku instituce. V případě PVZP však k žádné ingerenci státu nedošlo, neboť byla založena ze svobodné vůle žalované za účelem podnikání v oblasti soukromého pojištění. Ačkoli je žalovaná povinným subjektem, nelze ji v žádném případě ztotožňovat se státem. Žalobcem zastávaný názor zcela pomíjí autonomii žalované jako právního subjektu.“*

znak naplněn či nikoliv. Ústavní soud k tomu uvedl následující: *„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.“*[74] Nicméně, jak upozorňuje *Pavel Mates*, tato definice se liší od pojetí veřejného účelu ve správní vědě, podle níž jde o *„úkoly, které uskutečňují vykonavatelé veřejné moci nebo jiné subjekty ze zákona nebo na jeho základě“*.[75] Tím se liší od prostého zajišťování a poskytování veřejně prospěšných či potřebných statků, jež může být realizováno na komerční bázi, a ten, kdo tak činí, byť k tomuto účelu zřízen nebyl, se pohybuje v konkurenčním prostředí.[76] Jak konkurenční to prostředí v praxi bývá, je otázkou; vždyť jedním z důvodů, proč by mohla mít ČEZ, a.s. veřejný účel, je její monopolní postavení, které jí umožňuje investovat zdroje, které by jinak musely být vydány na konkurenční boj, do tvrzeného *„uspokojování potřeb veškerenstva“*.[77]

Nevyzpytatelnost podmínky veřejného účelu lze demonstrovat na dvojici „pojišťovnických“ rozhodnutí Městského soudu v Praze (dále též „MS Praha“) z roku 2014. Nejprve v rozsudku z května 2014 Městský soud nedovodil informační povinnost ***Pojišťovny Všeobecné zdravotní pojišťovny*** („PVZP“) podle § 2 odst. 1 InfZ toliko na základě jejího neveřejného účelu, a to i přesto, že zbylé čtyři znaky veřejné instituce podle něj naplněny byly.[78] Ve své argumentaci vycházel z toho, že impulsem k založení PVZP byla skutečnost, že VZP v souvislosti s legislativními změnami nemohla nadále nabízet soukromé pojištění, a proto k tomu účelu založila PVZP jako samostatný subjekt, *„aby v souladu s novou právní úpravou mohla provozovat pojišťovací činnost v oblasti soukromého pojištění“*.[79] *„Za veřejnou instituci nelze považovat akciovou společnost, jejímž jediným účelem je podnikání na trhu se službami komerčního pojišťovnictví*[80].

Do červnového rozsudku z téhož roku, kde šlo o informační povinnost ***České kanceláře pojistitelů*** („ČKP“), soud v podstatě *mutatis mutandis* „překlopil“ květnový rozsudek ve věci PVZP. Lze namítat, že soud nepůsobil příliš osvíceně,[81] když nejprve nedovodil ani existenci státního dohledu nad činností ČKP,[82] ani její veřejný účel[83] a konstatoval, že za veřejnou instituci *„nelze pova-*

---

[74] Nález ve věci Letiště Praha, s.p., bod III. a).
[75] MATES, P., op. cit., s. 559.
[76] Ibid.
[77] Jak jinak vnímat Nadaci ČEZ než jako úlitbu společnosti, která by se jinak dominanci ČEZ vzepřela?
[78] Rozsudek MS Praha ze dne 23. 5. 2014, č. j. 11A 58/2013 - 36.
[79] Viz stranu. 6 cit. rozsudku.
[80] Ibid. Připomínám, že konstantní judikatura ÚS i NSS nestaví žádný ze sledovaných znaků výše než ostatní.
[81] Na vině mohl být přinejmenším z části omezený žalobní důvod.
[82] Podle ust. § 25 zákona č. 168/1999 Sb, o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), podléhá významná část její činnosti dohledu ČNB. S využitím § 18 odst. 3 by bylo dále možné argumentovat, že složení Shromáždění členů, nejvyššího orgánu

žovat profesní organizací pojistitelů, působících na poli komerčního pojištění závislého na individuální poptávce, kde výši pojistného určují zejména tržní mechanismy, jejímž účelem není podnikání na trhu se službami komerčního pojišťovnictví".[84)]

Ochotu obchodních společností zcela nebo částečně vlastněných státem či ÚSC lze ilustrovat s pomocí průzkumu, který podnikla Otevřená společnost, o.p.s. na počátku minulého roku.[85)] S žádostí o informace[86)] bylo osloveno celkem 61 obchodních společností a státních podniků (40 a.s., 17 s.p., 4 s.r.o.), z nichž 28 žádost odmítlo s tím, že se necítí být povinnými subjekty ve smyslu § 2 InfZ. Z městských firem to byly např. Kongresové centrum Praha, a.s. (100% vlastněné hl. m. Praha), Vodohospodářská a obchodní společnost, a.s. (100% Jičín) či Plzeňská teplárenská, a.s. (100% Plzeň).[87)]

Ze státních jmenujme
- Severočeské doly, a.s. (100% ČR-MPO),
- PRISKO, a.s. (100% ČR-MF),
- IMOB, a.s. (100% ČR-MF),
- Exportní garanční a pojišťovací společnost (100% ČR-MF),
- Česká exportní banka, a.s. (80% ČR-MF, MPO, MZV, MZe; 20% Exportní garanční a pojišťovací společnost),
- MERO ČR, a.s. (100% ČR-MF) a OTE, a.s. (100% MPO).[88)]

Odmítavý postoj své mateřské společnosti sdílely i
- ČEZ Distribuce, a.s.,
- ČEZ Energetické produkty, a.s.,
- ŠKODA Praha, a.s.,
- ŠKODA PRAHA Invest s.r.o. a
- OSC, a.s.

Společnosti
- ČD Cargo, a.s.,
- ČD-DUSS Terminál, a.s.,

---

představenstva, je v rukou ČNB. To vše samozřejmě za předpokladu podřazení dohledu ČNB jako ústavního orgánu pod státní dohled.

83) Ust. § 18 odst. 2 výše citovaného zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla vyjmenovává několik úkolů, jejichž plnění ČKP povinně zajišťuje.

84) Rozsudek MS Praha ze dne 10. 6. 2014, č. j. 11 A 191/2013 - 64, s. 8.

85) Výsledky jsou dostupné z: http://www.otevrenaspolecnost.cz/uspechy/3806-vyzkum-dodrzovani-infozakona-statnimi-firmami-a-podniky.

86) Dotaz se týkal zastoupení žen a muž ve vedení společnosti a uvedení jejich platů v anonymizované podobě.

87) Plzeňská teplárenská svou informační povinnost odmítala i přesto, že o ní byl přesvědčen její zřizovatel, město Plzeň).

88) Za jeden z reprezentativních příkladů odporující části vzorku lze označit ČEPS, a.s. (100% MPO), která nejen že žádost implicitně odmítla, ale svou odpověď dokonce koncipovala jako vlastní žádost o informace, které jí zástupci Otevřená společnost, o.p.s. *„jistě s ohledem k jejímu obecně prospěšnému zaměření rádi poskytnou i bez adekvátního posuzování aplikovatelnosti či neaplikovatelnosti zákona o svobodném přístupu k informacím na jejich obecně prospěšnou společnost".*

- ČD-Telematika, a.s.,
- Revitrans, a.s. a
- DPOV, a.s.,

jež vlastní České dráhy, a.s. a jež v souladu s výše předestřeným zjednodušením označuji za „vnučky státu“, rovněž vyloučily, že by se na ně InfZ vztahoval.

Naopak rozhodnutí o poskytnutí informace ve smyslu InfZ vydala třeba Poštovní tiskárna cenin Praha, a.s. (51,03% Česká pošta, s.p.), THERMAL-F,a.s. (100% ČR-MF) či Státní zkušebna zemědělských, potravinářských a lesnických strojů, a.s. (100% ČR-MZe). Některé veřejné instituce[89] dokonce informace zveřejňují na svých webech v souladu s § 5 InfZ.

V. Závěr

Výše jsem se pokusil představit pojem veřejná instituce, poukázat na jeho extenzivní výklad, upozornit na dvě základní třecí plochy, spojené s dalším rozšiřováním okruhu povinných subjektů (hospodaření s veřejnými prostředky a veřejný účel), a ilustrovat přístup obchodních společností s účastí státu nebo ÚSC s pomocí průzkumu Otevřené společnosti.

Domnívám se, že extenzivní výklad pojmu „veřejná instituce“ je nezbytným a nevyhnutelným důsledkem skutečnosti, že právní vývoj zaostává za vývojem společenským a že apriorní právní regulace je spojená s omezenou schopností zákonodárce pamatovat na všechny relevantní faktory, což se v případě veřejných institucí projevuje širokou škálou právnických osob, v nichž se v různém množství a v různé intenzitě projevují soukromoprávní i veřejnoprávní prvky. *„[S]oučasný vývoj prakticky znemožňuje striktní oddělení všech institucí soukromých od všech institucí veřejných (přitom ani dříve o tom v teorii práva nepanovala shoda), což souvisí právě s tenkou a často ne zcela zřetelnou hranicí mezi soukromým a veřejným právem. Je potom možné poukázat na sbližování právnických osob soukromého práva a práva veřejného v poslední době [...].“*[90]

Zkoumaný extenzivní výklad je nerozlučně spjatý se zásadou materiálního hodnocení, kterou zastává odborná literatura. *„Při posuzování otázky, zda jsou u určitého subjektu naplněny pojmové znaky veřejné instituce, již v současnosti nelze vystačit s toliko formálním pojetím, tzn. hodnotit pouze právní úpravu postavení a činnosti určité právnické osoby (zařízení) tak, jak jsou stanoveny právní normou, a nikoli „faktické“ postavení konkrétní právnické osoby (zařízení) [zejména faktické vazby, „ovlá-*

[89] Dopravní podnik města Brna, a.s. (100% Brno) nebo Liberecká IS a.s. (100% Liberec). Nutno ovšem dodat, že minimálně společnosti Liberecká IS, a.s. nic jiného nezbývá, protože byla soudem za povinný subjekt označena.

[90] Bod III. a) nálezu ve věci Letiště Praha.

dání" apod. mezi zřizovatelem (zakladatelem) konkrétního subjektu a tímto subjektem]."[91)]

Tento přístup není samoúčelný. Jak bylo na úryvcích z literatury a z judikatury demonstrováno výše, právo na informace představuje jeden ze základních nástrojů kontroly výkonu veřejné moci občany (stejně jako příležitost k sebereflexi povinných subjektů) a jako takové musí vycházet ze společenských potřeb, jejichž uspokojování má sloužit. Omezení ve svobodném přístupu k informacím musí být důvodná a neměla by představovat neopodstatněnou překážku ve výkonu základního práva na informace (čl. 4 odst. 4 Listiny). Odborná literatura pak argumentuje, že *„pokud má být zákon o svobodném přístupu k informacím skutečně účinný, musí postihovat všechny instituce, do nichž stát ingeruje, ať přímo, nepřímo anebo prostřednictvím veřejných finančních prostředků.*"[92)]

Myslím, že informování občanů o tom, jakým způsobem stát nebo ÚSC ovládá obchodní společnosti, v nichž má rozhodující vliv, představuje důležitý předpoklad důvěry mezi občanem a nositelem veřejné moci. Je žádoucí, aby informační povinnost u těchto subjektů zásadně existovala a byla omezena pouze zákonem, nikoli trvajícími obstrukcemi či rozhodovací činností soudů. Extenzivní výklad pojmu veřejná instituce jde těmto východiskům naproti.

[91)] FUREK, A., ROFTHANZL, L. a JÍROVEC, T., op. cit., s. 35.

[92)] Srov. KUŽÍLEK, O., ŽANTOVSKÝ, M. *Svoboda informací - svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky,* Praha: Linde, 2002, s. 18 (citováno v nálezu Letiště Praha).