

IV.ÚS 1146/16

I. Rozhodnutí soudu, kterým byla fyzické nebo právnické osobě uložena povinnost rozhodnout ve věci žádosti o poskytnutí informace (nebo kterým jí byla tato věc vrácena k dalšímu řízení) z důvodu, že bylo shledáno její postavení coby povinného subjektu podle [§ 2 zákona č. 106/1999 Sb.](#), o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, se dotýká – pokud jde o samotnou existenci této povinnosti – jejich základních práv a svobod.

II. Ústavní stížnost fyzické nebo právnické osoby proti rozsudku Nejvyššího správního soudu, kterým byl potvrzen rozsudek správního soudu, jímž jí byla uložena povinnost rozhodnout jako povinný subjekt ve věci žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. [106/1999 Sb.](#), o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, je přípustná ([§ 75 odst. 1 a contrario zákona č. 182/1993 Sb.](#), o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).

III. Rozšířením výčtu povinných subjektů podle [§ 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.](#), o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, o veřejnou instituci byl tento zákon doplněn o neurčitý pojem, jehož smyslem je 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 základních práv a svobod](#). Tento pojem naopak nelze vztáhnout na subjekty soukromého práva. Je totiž natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má postavení povinného subjektu. Přiznání postavení veřejné instituce některé z osob soukromého práva by tak znamenalo uložení povinnosti v rozporu s [čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod](#).

Česká republika

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vladimíra Sládečka, soudce Jana Musila a soudce zpravodaje Pavla Rychetského o ústavní stížnosti obchodní společnosti ČEZ, a. s., IČ: 45274649, se sídlem Praha 4, Duhová 1444/2, zastoupené Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Praha 1, Klimentská 1216/46, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016 č. j. [2 As 155/2015-84](#) a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. dubna 2015 č. j. [7 A 251/2011-125](#), spojené s návrhem na zrušení [§ 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.](#), o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech "a veřejné instituce", za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení, a spolku Spolek V havarijní zóně JE Temelín, z.s., IČ: 26529084, se sídlem Bechyně, Písecká 372, zastoupeného JUDr. Martinem Šípem, advokátem se sídlem Tábor, Tyršova 521, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016 č. j. [2 As 155/2015-84](#) a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 1. dubna 2015 č. j. [7 A 251/2011-125](#) bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle [čl. 36 odst. 1](#), její základní právo vlastnit majetek podle [čl. 11 odst. 1](#) a základní právo podnikat podle [čl. 26 odst. 1](#) ve spojení s [čl. 4 odst. 1](#) a [2 Listiny základních práv a svobod](#).

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016 č. j. [2 As 155/2015-84](#) a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. dubna 2015 č. j. [7 A 251/2011-125](#) se ruší.

III. Návrh na zrušení [§ 2 odst. 1](#) zákona č. [106/1999 Sb.](#), o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech "a veřejné instituce" se odmítá.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 11. dubna 2016 a doplněna podáním ze dne 23. května 2016, se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení jejich základních práv podle [čl. 1](#), [čl. 3 odst. 1](#), [čl. 4 odst. 1](#), [čl. 7 odst. 1](#), [čl. 10 odst. 3](#), [čl. 11 odst. 1](#) a [čl. 36 odst. 1](#) Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), jakož i odpovídajících článků některých mezinárodních smluv. Dále navrhla, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost napadených rozhodnutí a následně přerušil řízení o ústavní stížnosti a předložil věc Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce. Současně měl rozhodnout o zrušení [§ 2 odst. 1](#) zákona č. [106/1999 Sb.](#), o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech "a veřejné instituce".

II.

Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Stěžovatelka je akciovou společností, která podniká v oblasti výroby a rozvodu elektřiny a tepla. Jejím nejvýznamnějším akcionářem je Česká republika, jejíž podíl na základním kapitálu činil k poslednímu dni let 2015 a 2016 69,78 % a podíl na hlasovacích právech 70,27 %.

3. Podáním ze dne 12. července 2006 požádal vedlejší účastník stěžovatelku podle [§ 17 odst. 1 písm. k\)](#) zákona č. [18/1997 Sb.](#), o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), o poskytnutí

- komplexní technické a technologické dokumentace vsázek paliva používaného od začátku provozu obou bloků (tzv. pasporty paliva), a

- analýzy vhodnosti paliva VVANTAGE - 6 společnosti Westinghouse pro reaktor VVER 1000 na jaderné elektrárně Temelín.

4. Sdělením ředitele OJ Temelín ze dne 7. září 2006 č. j. 3559021/2006 nebyly předmětné informace poskytnuty s ohledem na ochranu obchodního tajemství stěžovatelky. Mělo jít o dokumenty obsahující skutečnosti obchodní, výrobní a technické povahy související s podnikem, jež v příslušných obchodních kruzích nejsou běžně dostupné. Jejich poskytnutí by vedlo nejen k porušení [§ 17](#) zákona č. [513/1991 Sb.](#), obchodní zákoník, ale také příslušných ustanovení uzavřeného kontraktu na dodávku jaderného paliva se společností Westinghouse.

5. Dne 28. září 2006 podal vedlejší účastník proti uvedenému sdělení odvolání, v němž odkázal na zákon o svobodném přístupu k informacím. Protože stěžovatelka o něm odmítla rozhodnout, vedlejší účastník se proti jejímu postupu bránil žalobou, na jejímž základě jí měla být uložena povinnost vydat rozhodnutí. Městský soud v Praze (dále jen "městský soud") tuto žalobu původně odmítl usnesením ze dne 7. dubna 2009 č. j. 8 Ca 310/2007-56, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelka jakožto subjekt soukromého práva není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. S tímto právním názorem se ale neztotožnil Nejvyšší správní soud, jež jeho usnesení zrušil rozsudkem ze dne 6. října 2009 č. j. [2 Ans 4/2009-93](#) (publ. pod č. 1972/2010 Sb. NSS). Ve věci proto znovu rozhodoval Městský soud v Praze, jenž tentokrát žalobu vedlejšího účastníka zamítl. Jak vyplývá z jeho rozsudku ze dne 26. ledna 2010 č. j. 8 Ca 310/2007-108, věc posoudil podle atomového zákona, podle něhož byla také podána původní žádost. Ke kasační stížnosti vedlejšího účastníka byl nakonec rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010 č. j. [2 Ans 7/2010-175](#) (publ. pod č. 2165/2011 Sb. NSS) zrušen i tento rozsudek s tím, že stěžovatelce má být nařízeno ukončit její dosavadní nečinnost a vydat rozhodnutí o odvolání. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. dubna 2011 č. j. 8 A 239/2010-219 bylo tomuto požadavku vyhověno.

6. Posledně uvedený rozsudek byl sice rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2011 č. j. [2 Ans 9/2011-336](#) zrušen z důvodu procesního pochybení, v mezidobí však představenstvo stěžovatelky vydalo "dopis" - rozhodnutí ze dne 23. května 2011 č. j. 24218203/90100300000/2011, jímž bylo odvolání vedlejšího účastníka zamítnuto. Důvodem zamítnutí byla skutečnost, že většina požadovaných dokumentů měla naplňovat pojmové znaky obchodního tajemství, a tudíž k odepření jejich poskytnutí mělo dojít v souladu s [§ 9 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím a [§ 17 odst. 1 písm. k\)](#) atomového zákona. Použitelný byl rovněž [§ 11 odst. 2 písm. a\)](#) zákona o svobodném přístupu k informacím. Bylo tomu tak z toho důvodu, že předmětné informace vznikly bez použití veřejných prostředků a stěžovatelka je obdržela od společnosti Westinghouse, která nesdělila souhlas s jejich poskytnutím.

7. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 1. dubna 2015 č. j. [7 A 251/2011-125](#) byla k žalobě vedlejšího účastníka obě rozhodnutí stěžovatelky zrušena a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Její kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016 č. j. [2 As 155/2015-84](#) (publ. pod č. 3405/2016 Sb. NSS).

8. V kasační stížnosti stěžovatelka brojila zejména proti právnímu závěru, podle něhož je veřejnou institucí, a tedy povinným subjektem podle [§ 2 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud při jejím posouzení vyšel z právního názoru vysloveného v nálezu ze dne 24. ledna 2007 sp. zn. [I. ÚS 260/06](#) [(N 10/44 SbNU 129); všechna v tomto nálezu citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na jeho webových stránkách <http://nalus.usoud.cz>], v němž

Ústavní soud vymezil definiční znaky, na jejichž základě lze identifikovat veřejnou instituci. V případě stěžovatelky přitom měly převažovat znaky, jež jsou typické právě pro veřejnou instituci. Tento právní závěr odpovídá ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu, včetně již zmíněného rozsudku sp. zn. [2 Ans 4/2009](#).

9. Ve prospěch závěru, že stěžovatelka je veřejnou institucí, svědčil podle Nejvyššího správního soudu již způsob jejího vzniku v rámci první vlny velké privatizace, kdy za ní stála vůle státu. Dále tento soud zohlednil veřejný účel její existence a fungování, jež vyplývá z toho, že hlavním předmětem její činnosti je výroba a prodej elektřiny a s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Stát si navíc ponechává v kapitálové struktuře stěžovatelky rozhodující podíl (kolem 70 %), svá akcionářská práva v ní řádně uplatňuje prostřednictvím Ministerstva financí a zřejmý je i jeho přímý vliv na volbu jejích orgánů, jakož i na její eventuální zrušení. Stěžovatelka je přímo ovládána státem, což lze rovněž považovat za relevantní hledisko. Povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím v případě takovéhoto společností sice působí jako odlišné zacházení, je však podepřeno legitimním cílem, kterým je informování veřejnosti o působení společností, které jsou fakticky nebo právně ovládané státem, a tedy přímo nebo nepřímo hospodaří se státním majetkem. Dochází tak k naplňování ústavně zaručeného práva na informace, jako jedné z garancí demokratického právního státu. Nejde o nerovnost, která by představovala porušení [čl. 1](#) nebo [čl. 3 odst. 1](#) Listiny. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky, že nevykonává veřejnou správu a že jí právním předpisem nebyla svěřena žádná působnost. Podle jeho názoru je třeba "působnost" povinných subjektů podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vykládat jako jejich činnost, a nikoliv zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí.

10. Je-li stěžovatelka povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, pak má povinnost postupovat podle tohoto zákona i při vyřizování opravných prostředků proti rozhodnutím o žádostech. Určení orgánu, který je v rámci organizační struktury obchodní společnosti příslušný k rozhodování o těchto opravných prostředcích, je v její dispozici, musí ovšem vyhovovat účelu zásady dvojinančnosti. Pakliže přitom není v případě stěžovatelky takový orgán určen (např. stanovami), je za něj třeba považovat její představenstvo, jemuž náleží rozhodovat o všech věcech, o nichž nerozhoduje jiný orgán. Stěžovatelka tak postupovala v souladu se zákonem, pokud o odvolání vedlejšího účastníka rozhodlo právě její představenstvo, a rozhodnutí bylo podepsáno jeho dvěma členy. Toto rozhodnutí bylo vydáno věcně příslušným orgánem, a tudíž jej nelze považovat za nicotné. Povinnost vydat rozhodnutí by podle zákona o svobodném přístupu k informacím byla navíc dána i v případě, jestliže by stěžovatelka měla za to, že požadovaná informace nespadá pod režim tohoto zákona. Namítá-li stěžovatelka porušení [čl. 11 odst. 1](#) Listiny z důvodů nákladů spojených s poskytnutím předmětné informace, jde o "cenu", kterou veřejná instituce platí za transparenci veřejné správy, resp. o logický a zákonodárcem předvídaný důsledek možnosti veřejnosti uplatňovat své ústavní právo na informace.

11. Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro předložení otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, zda může být [čl. 2 odst. 1 a 2](#) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. [2003/98/ES](#) ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen "směrnice") interpretován tak, že předpokládá své provedení ustanovením, které by ukládalo povinnost poskytovat informace vztahující se k veškeré jejich činnosti také obchodním společnostem (jakožto osobám soukromého práva) s určitou majetkovou účastí státu, jejichž účelem je výlučně podnikání, které nejsou financovány státem a ani v jejich představenstvu nebo dozorčí radě nejsou členové jmenovaní jinými veřejnoprávními subjekty (jmenování provádějí tyto orgány samy nebo valná hromada obchodní společnosti). Již ve svých dřívějších rozhodnutích Nejvyšší správní soud vyvodil, že uvedená směrnice podle své preambule a [čl. 1 odst. 1](#) stanoví pouze minimální pravidla, unijní standard, který si mohou státy upravit, resp. rozšířit. Úprava obsažená v zákoně o svobodném přístupu k informacím, jež byla přijata dříve, jde nad tento standard, když navíc sleduje jiný účel, jímž je realizace ústavně zaručeného práva na informace a s ním spojený zájem na informované spoluúčasti veřejnosti na záležitostech obecného zájmu. Česká republika nebyla povinna transponovat předmětnou směrnici takovým způsobem, aby snížila standard poskytovaných informací, který byl do té doby garantován. Ke skutečně účinnému přístupu k informacím je nutné, aby tento okruh zahrnul i ty instituce, do nichž stát či územní samosprávný celek vstupuje, třeba i jen nepřímo.

12. Závěrem svého rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že považuje ustanovení [§ 2 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím ve slovech "a veřejné instituce" za souladný s ústavním pořádkem, o čemž svědčí i dřívější judikatura Ústavního soudu. Za této situace proto neshledal důvod k tomu, aby podle [čl. 95 odst. 2](#) Ústavy podal Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení.

III.

Argumentace stěžovatelky

13. Ústavní stížnost sice směřuje proti rozhodnutím soudů, která ve svém důsledku vrací věc (údajnému) správnímu orgánu k dalšímu řízení, stěžovatelka ji však v daném případě nepovažuje za předčasnou či nepřijatelnou. V navazujícím řízení se totiž již nebude moci bránit proti závěru, že je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Místo toho bude povinna vydat o předmětné žádosti rozhodnutí.

14. Základem argumentace stěžovatelky je její právní názor, že není veřejnou institucí ve smyslu [§ 2 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím, a tudíž není ani povinna poskytovat informace na základě tohoto zákona. Odlišný závěr, k němuž dospěly obecné soudy, naopak nemá zákonnou oporu, v důsledku čehož je povinnost opětovně ve věci rozhodnout, která vyplývá z napadených rozhodnutí, v rozporu s [čl. 4 odst. 1](#) Listiny.

15. Pro zodpovězení otázky, zda stěžovatelku lze považovat za veřejnou instituci, je podstatné, že jde o pojem vágní a v teorii a praxi také neznámý. Neurčitost tohoto pojmu, resp. jeho rozpornost, podle stěžovatelky odporuje principu právní jistoty a principům právního státu, jež jsou vyjádřeny v [čl. 1 odst. 1](#) Ústavy, což samo o sobě zakládá důvod pro zrušení příslušné části [§ 2 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím. Zároveň platí, že pod něj v žádném případě nelze podřadit soukromoprávní obchodní společnosti typu stěžovatelky, jež se vyznačují tím, že nebyly založeny zákonem ani nejsou výlučně vlastněny státem; účast státu v nich je realizována pouze formou účasti na valné hromadě společnosti; jejich akcie jsou volně obchodovány na burze; jsou účastníky volného trhu, kde nemají monopolní postavení; jejich činnost nelze považovat za veřejný statek, a ani nijak nenakládají s veřejnými prostředky.

16. Stěžovatelka připomíná, že pojem "veřejná instituce" byl do zákona o svobodném přístupu k informacím doplněn zákonem č. [39/2001 Sb.](#) (tehdy šlo o "veřejnou instituci hospodářící s veřejnými prostředky") v souvislosti s tzv. televizní krizí na přelomu let 2000 a 2001. Účelem jeho doplnění bylo rozšíření skupiny povinných subjektů zejména o Českou televizi a Český rozhlas. Již tehdy se přitom tento pojem stal předmětem kritiky z důvodu, že vyvolával interpretační potíže a vedl tak k právní nejistotě. Zákonem č. [61/2006 Sb.](#) byla následně provedena jeho novela, která vedla k vypuštění dodatku "hospodářící s veřejnými prostředky". Touto novelou byla provedena transpozice směrnice č. [2003/98/ES](#), která harmonizovala pravidla a postupy členských států při využívání informací subjektů veřejného sektoru. Pojem "veřejná instituce" měl být vykládán v souladu s § 2 odst. 2 uvedené směrnice, který podrobně vymezuje "veřejnoprávní subjekt", jehož znaky stěžovatelka nespĺňuje. Povinným subjektem totiž nemůže být právnická osoba, jejímž účelem je podnikání a která není financována státem a její představenstvo ani dozorčí rada nejsou jmenovány jinými veřejnoprávními subjekty. Nic na tom nemění ani recitál 8 preambule uvedené směrnice, který umožňuje toliko rozšířit rozsah poskytovaných informací, nikoliv však okruh povinných subjektů.

17. V další části ústavní stížnosti stěžovatelka tvrdí, že nespĺňuje ani žádné z kritérií, kterými Ústavní soud vymezil obsah pojmu "veřejná instituce" v nálezu sp. zn. [I. ÚS 260/06](#). V této souvislosti uvádí, že nemá a neměla jakoukoliv zákonem vymezenou působnost, ani jí nebyla svěřena žádná pravomoc, protože nemůže být považována za vykonavatelku veřejné správy. Míra ingerence státu při jejím založení byla pouze nepřímá, přičemž pro případ rozhodování o jejím eventuálním zániku je dokonce vyloučena. Stát, stejně jako jakýkoliv jiný akcionář, by v takovém případě pouze projevil svou vůli prostřednictvím hlasování na valné hromadě. Rovněž představenstvo ani dozorčí rada stěžovatelky nejsou utvářeny státem, což nebylo jinak ani v době vydání údajného rozhodnutí o odvolání. Pokud jde o další hlediska, výkon akcionářských práv ze strany státu nepředstavuje vrchnostenský dohled podle předpisů veřejného práva. V případě stěžovatelky nemá být dán ani veřejný účel její činnosti, když jako podnikatelka se především snaží uspět na trhu ve své podnikatelské činnosti, tj. především na trhu obchodu s elektřinou, kde má stejné postavení jako další obchodníci a v něm čelí jejich konkurenci. V neposlední řadě nelze přehlédnout ani to, že stěžovatelka nemá orgán, který by měl pravomoc rozhodnout o odvolání. Jako právnická osoba soukromého práva nemůže vydávat správní rozhodnutí. Koncepce zákona o svobodném přístupu k informacím či jiných souvisejících právních předpisů vůbec nepočítá s tím, že by v postavení povinného subjektu byly obchodní společnosti nevykonávající veřejnou správu (jako příklad lze uvést absenci postupu v případě, že je uplatněna námitka podjatosti vůči všem členům představenstva). Nejvyšší správní soud neměl respektovat uvedená hlediska a místo toho vzal v potaz hlediska jiná (konkrétně hledisko efektivního ovládnutí akciové společnosti státem), s nímž metodika vymezená Ústavním soudem vůbec nepočítala.

18. V ústavní stížnosti dále stěžovatelka cituje stanovisko Burzy cenných papírů Praha, a.s. a ve shodě s ním uvádí, že informování vybraných žadatelů, kteří by podle zákona o svobodném přístupu k informacím mohli mít přístup k neveřejným informacím o ní jako emitentovi (akcie stěžovatelky jsou obchodovány na regulovaných trzích v České republice a Polsku), by mohlo vést ke zkrácení její povinnosti informovat celý trh ve stejný okamžik. Tito vybraní žadatelé by tak získali neférovou výhodu, což by bylo v rozporu s uznávaným pravidlem rovného přístupu akcionářů k informacím, tedy že všichni akcionáři musí mít možnost disponovat stejnými informacemi o společnosti ve stejnou dobu a za stejných podmínek. Zařazení stěžovatelky mezi povinné osoby podle [§ 2 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím by nepochybně vedlo k porušení základních pravidel, kterými se řídí trh s cennými papíry, a tím případně též k jeho rozkolísání a k nerovnováze subjektů na něm působících. Stěžovatelce může zároveň vzniknout škoda v důsledku přístupu konkurenčních soutěžitelů k některým informacím, které naopak povinně zveřejňovány být nemusí. Půjde především o informace, které jsou chráněny [§ 359](#) zákona č. [90/2012 Sb.](#), o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), resp. dříve [§ 180](#) obchodního zákoníku, současně však nejsou vyloučeny z poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve hře je také ochrana minoritních akcionářů, do jejichž právního postavení by se uvedené důsledky rovněž promítly (jejich investice bude méně bonitní).

19. Zákon nerozlišuje mezi obchodními společnostmi bez majetkové účasti státu a společnostmi, ve kterých stát vlastní jakýkoliv podíl. Tím spíše ani nepřistupuje rozdílně k jednotlivým vlastníkům podílů v obchodních společnostech. Stěžovatelka je přesvědčena, že uložení povinnosti zveřejňovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím by v jejím případě (či v případě jiných dotčených společností) zakládalo porušení zásady rovnosti podle [čl. 1](#) a [čl. 3 odst. 1](#) Listiny, promítající se zejména do ochrany jejich vlastnického práva podle [čl. 11 odst. 1](#) Listiny a jejího soukromí ve smyslu [čl. 7 odst. 1](#) a [čl. 10 odst. 3](#) Listiny. Tyto závěry nijak nepochybují existenci takové povinnosti na straně státu, resp. jeho organizační složky, která ve stěžovatelce vykonává jeho akcionářské práva.

20. Výklad provedený Nejvyšším správním soudem má za následek i reálnou újmu spočívající též v nákladech na vyřizování žádostí o informace, případně na zřízení nových pracovních míst či dokonce nových oddělení. Vyřizování nové agendy nebude znamenat jen formální posuzování oprávněnosti žádostí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, ale zejména věcné zkoumání aplikovatelnosti tímto zákonem stanovených výjimek na stovky dokumentů, které mohou být požadovány. Dotčena přitom může být nejen stěžovatelka, ale i celá řada jejích smluvních partnerů a jejich obchodní tajemství. Smlouvy, které uzavřela se svými smluvními partnery, totiž nepředpokládaly povinnost poskytovat informace podle tohoto zákona. Náklady stěžovatelce vzniknou i v souvislosti s možnými řízeními před správními soudy.

21. Porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle [čl. 36 odst. 1](#) Listiny se měly obecné soudy dopustit i tím, že nepředložily Soudnímu dvoru Evropské unie navrhovanou předběžnou otázku ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie a tento svůj postup řádně nezdůvodnily. Její zodpovězení - jak již bylo naznačeno výše (viz bod 11) - mělo být nezbytné pro právní posouzení, zda stěžovatelku lze či nelze považovat za veřejnou instituci. Navrhla proto, aby o jejím předložení rozhodl samotný Ústavní soud.

IV.

Řízení před Ústavním soudem

22. Ústavní soud si pro účely tohoto řízení vyžádal spisy vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. [2 As 155/2015](#) a Městského soudu v Praze pod sp. zn. [7 A 251/2011-125](#) a vyzval účastníky a vedlejšího účastníka řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

IV./a

Odklad vykonatelnosti

23. Usnesením ze dne 28. června 2016 č. j. [IV. ÚS 1146/16-81](#) Ústavní soud vyhověl návrhu stěžovatelky a podle [§ 79 odst. 2](#) zákona č. [182/1993 Sb.](#), o Ústavním soudu, odložil vykonatelnost napadených rozhodnutí do doby rozhodnutí o ústavní stížnosti.

IV./b

Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

24. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření ze dne 12. července 2016 setrval na své argumentaci obsažené jak v napadeném rozsudku, tak v jeho dalších rozhodnutích týkajících se stěžovatelky. I v nyní projednávané věci vycházel z toho, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce. Připustil však také, že některým subjektům může v praxi dodržování postupů podle zákona o svobodném přístupu k informacím činit potíže, což ale není důvodem k tomu, aby poskytování informací odmítaly, a postupovaly tak v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud zastává názor, že stěžovatelka je veřejnou institucí ve smyslu [§ 2 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím. V tomto ohledu nepopřel kritéria, která v minulosti pro podřazení určitého subjektu pod tento pojem stanovil Ústavní soud, pouze zdůraznil význam státního dohledu, resp. efektivního ovládnutí soukromoprávní společnosti státem. S námitkami, že stěžovatelka nemá odvolací orgán ani nevykonává veřejnou správu, se měl dostatečně vypořádat již v odůvodnění napadeného rozsudku. V něm jsou obsaženy i podrobné důvody, pro které bylo možné rozhodnout bez předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

25. Městský soud v Praze ve svém vyjádření ze dne 13. července 2016 odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku, jakož i na v něm blíže specifikovanou relevantní judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. Ústavní stížnost navrhl odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost, případně zamítnout.

26. K ústavní stížnosti se vyjádřil i vedlejší účastník. V podání ze dne 14. července 2016 ji označil za předčasnou, neboť napadeným rozsudkem městského soudu byla věc vrácena stěžovateli k dalšímu řízení, což znamená, že o žádosti o poskytnutí informace bude z její strany ještě jen rozhodováno. Vzhledem k ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu ohledně povahy stěžovatelky jako veřejné instituce podle [§ 2 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím není dán ani důvod k přípustění ústavní stížnosti podle [§ 75 odst. 2](#) odst. a) zákona o Ústavním soudu.

IV./c

Další vyjádření stěžovatelky

27. Na uvedenou argumentaci účastníků a vedlejšího účastníka řízení reagovala stěžovatelka vyjádřením ze dne 1. srpna 2016. Ve vztahu k tvrzené nepřipustnosti ústavní stížnosti uvedla, že pokud by ji nemohla podat již vůči napadeným usnesením, pak by řada zásahů do jejich práv nemohla být napravena. Průběh dalšího řízení o žádosti o informaci by navíc ani nebyl úplně v její moci. Žadostmi o informace se totiž musí zabývat právě na základě těchto rozsudků. Jakkoliv uznává, že k jejímu postavení jako veřejné instituce podle [§ 2 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím již existuje ustálená judikatura, s ohledem na praktické potíže spojené s tímto postavením je přesvědčena o potřebě dosažení ústavně konformního výkladu uvedeného ustanovení. Otázka, zda mezi povinné subjekty podle uvedeného zákona patří i obchodní společnosti, které nevykonávají veřejnou správu a které současně nejsou plně vlastněny státem, se navíc týká značného množství subjektů.

28. Dále stěžovatelka uvedla, že Nejvyšší správní soud upozadil Ústavním soudem vymezená kritéria pro zjištění, jaké subjekty mají být podřazovány pod pojem "veřejná instituce". Místo nich zdůraznil kritérium státního dohledu, resp. efektivního ovládnutí soukromoprávní společnosti státem, které tato nezahrnovala. Při interpretaci pojmu "veřejná instituce" je třeba dbát jeho zasazení do zákonného kontextu, kterým je zbytek zákonného textu, včetně pojmu "působnost", který je správnímu právu po obsahové stránce dobře známý. Protože však obchodní společnost sama o sobě nemá veřejnoprávní působnost (pouze vykonává činnost, což není totéž), nelze ji ani považovat za veřejnou instituci. Nejvyšší správní soud tím, že připustil jiný výklad, upřednostnil "své" vnímání tohoto pojmu, přestože celkový kontext zákonné úpravy tomuto vnímání neodpovídá. Jeho výklad navíc neobsahuje ucelený obraz toho, jak by jeho představa o veřejných institucích měla fungovat, např. pokud jde o fungování představenstva stěžovatelky jako odvolacího orgánu (zejména při jednání vůči žadateli). V některých případech může jeho výklad vést až k absurdnímu dopadu.

29. Podáním ze dne 7. září 2016 stěžovatelka doplnila své poslední vyjádření o argumentaci ohledně povinnosti Nejvyššího správního soudu předložit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázkou. Skutečnost, že směrnice připouští úpravu informační povinnosti subjektů veřejného sektoru nad minimální standard, totiž ještě nevyklučuje možnou (jinou) kolizi použitého výkladu pojmu "veřejná instituce", jež zahrnuje i obchodní společnosti, s primárním a sekundárním právem Evropské unie, upravujícím pravidla jejich podnikání na vnitřním trhu, jejichž součástí může být i zvláštní úprava informační povinnosti (např. vůči akcionářům či veřejnosti). Přílohou uvedeného podání byl právní posudek k ústavněprávním aspektům výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím vypracovaný prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc. Tento posudek dospívá k závěru, že ústavněkonformní výklad [§ 2 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím v aktuálním znění je takový, že stěžovatelku nelze považovat za veřejnou instituci. Její podřazení pod tento pojem a s ním spojená povinnost k poskytování informací podle tohoto zákona by vedla k nepřipustnému zásahu do jejího práva na ochranu soukromí, vlastnického práva a práva podnikat.

30. Dalším podáním ze dne 3. listopadu 2016 stěžovatelka doručila Ústavnímu soudu právní posudek vypracovaný prof. JUDr. Richardem Pomahačem, CSc. Podle tohoto posudku má informační povinnost pouze veřejná moc, přičemž obchodní společnosti (specifikované v zadání posudku) nositeli veřejné moci nejsou. Je povinností státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti. Pokud přitom tyto orgány efektivně ovládají některé obchodní společnosti, neexistuje ani s ohledem na principy rovnosti a efektivnost překážka, aby právě tyto orgány

poskytovaly přiměřeným způsobem informace o činnosti těchto obchodních společností. Závěry Nejvyššího správního soudu podle tohoto posudku neobstojí ani ve vztahu k ustanovení, že poskytovat lze jen informace vztahující se k působnosti povinného subjektu, když stěžovatelka žádnou působnost nemá. Stejně tak nemůže být nucena postupovat podle správního řádu, když tento předpis upravuje postupy subjektů veřejné správy.

IV./d

Navazující vyjádření účastníků řízení

31. Nová vyjádření stěžovatelky a k ní přiložené právní posudky byly zaslány účastníkům a vedlejšímu účastníkovi řízení. Nejvyšší správní soud ve svém doplňujícím vyjádření ze dne 10. února 2017 reagoval na přiložená odborná stanoviska a opětovně odkázal na právní závěry obsažené v rozsudku sp. zn. [2 Ans 4/2009](#), jakož i v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014 č. j. [8 As 55/2012-62](#) (publ. pod č. 3155/2015 Sb. NSS), podle něhož je třeba pojem "působnost" podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vykládat jako činnost.

32. Dále Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, podle něhož by měl Ústavní soud přistoupit s velkou opatrností k případnému výkladovému zúžení pojmu "veřejná instituce". Moderní stát totiž v praxi působí na společnost nejen "vrchnostensky", ale v rozsáhlé míře i "nevchnostensky", právě prostřednictvím nejrůznějších entit, typicky státem, obcemi či kraji ovládaných obchodních společností nebo jiných obdobných subjektů (státních podniků či takového historického reliktu, jakým je národní podnik Budějovický Budvar). Veřejná moc (stát, kraje či obce) je v praxi velmi významný vlastník všemožných majetkových hodnot, přičemž jeho nakládání s těmito hodnotami velmi významně ovlivňuje veřejný prostor a všestranně se dotýká nejrůznějších veřejných zájmů, když už ničím jiným, tak fiskálními aspekty (stát by měl spravovat svůj majetek s péčí řádného hospodáře, zodpovědně a k obecnému blahu).

33. Uvedené veřejnou mocí ovládané entity, pokud by byly vyňaty z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, by byly fakticky vzdáleny jakékoliv jiné kontrole než prostřednictvím státu, krajů či obcí jako ovládajícího akcionáře, společníka, či zřizovatele. Takovou kontrolu považuje Nejvyšší správní soud v moderním státě protknutém lobbystickými zájmy na pomezí politiky a veřejné správy za nedostatečnou, snadno oklamatelnou a ovlivnitelnou nelegitimními zájmy. Ve vztahu státu a jím ovládaných entit se v mimořádně silné míře projevuje problém "nevěrné správy", ekonomy označovaný za problém vztahu principála (vlastníka) a agenta (manažerů fakticky ovládajících jim ke správě svěřený majetek vlastníka). Veřejná kontrola prostřednictvím mechanismů zákona o svobodném přístupu k informacím je oproti tomu nástrojem flexibilním a v řadě ohledů velmi účinným, mj. už jen tím, že existence možnosti, že se "někdo nepřijemně zeptá", vede dané veřejné instituce k uměřenosti ve svém chování. Nářky na zahlcení dotazy či zneužívající praktiky tazatelů jsou podle našich poznatků z judikaturní praxe většinou značně přehnané; navíc judikatura již před delší dobou nalezla vcelku účinné prostředky jak takovýmito ojediněle se objevujícím excesům čelit (např. institutem zákazu zneužití práva).

34. K argumentu rovnosti vlastnických forem a střetem práva na informace s jinými základními právy (vlastnit majetek, podnikat atd.) Nejvyšší správní soud uvedl, že veřejná kontrola veřejné moci je klíčovým veřejným zájmem, jemuž musí ustoupit i kolidující ústavně zaručená práva výše zmíněných "státních" entit. Jinak řečeno, jisté nevýhody spojené s tím, že tyto entity mají postavení veřejných institucí, jsou přiměřenou "daní" za vyšší míru jejich transparency, která posiluje legitimitu veřejné moci a politického a ústavního systému. Nejvyšší správní soud považuje za opodstatněný i judikatorný posun v nazírání významu jednotlivých dílčích kritérií pro posouzení, zda je určitá soukromoprávní právnická osoba veřejnou institucí. Pro identifikaci určité obchodní společnosti jako veřejné instituce je klíčové především to, zda je ovládána státem, krajem, obcí či jinou veřejnoprávní entitou, a nikoliv to, kdy a jak společnost vznikla a čím se zabývá ve své činnosti (zda poskytuje nějaké "veřejné služby"). Stěžovatelka tak není veřejnou institucí proto, že byla původně plně státní a je velkým výrobcem elektřiny, nýbrž že jde o významnou majetkovou hodnotu ovládanou státem, u níž má existovat jistá veřejná kontrola nad tím, jak je s ní nakládáno. Tento princip platí pro všechny veřejnou mocí ovládané obchodní společnosti a jiné podobné entity.

35. Městský soud v Praze zaslal Ústavnímu soudu své vyjádření ze dne 8. února 2017, v němž odkázal na právní závěry obsažené v odůvodnění napadených rozsudků. Vedlejší účastník se k doplňujícím vyjádřením stěžovatelky nevyjádřil.

IV./e

Závěrečná vyjádření stěžovatelky

36. Podáním ze dne 22. února 2017 stěžovatelka doplnila svou argumentaci o právní posudek vypracovaný prof. JUDr. Ivo Telecem, CSc., ohledně možné újmy na straně stěžovatelky v případě poskytnutí některých informací na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

37. Ústavní soud obdržel i vyjádření ze dne 27. dubna 2017, kterým stěžovatelka reagovala především na poslední vyjádření Nejvyššího správního soudu. Jím prosazovaný výklad podle jejího názoru naráží na samotnou koncepci zákona o svobodném přístupu k informacím. Mimoto vyvolává řadu kolizí s evropským právem a v neposlední řadě i nepřipustně zasahuje do ústavně zaručených práv stěžovatelky a má negativní dopad na její akcionáře. Stěžovatelka nadále považuje za relevantní kritéria pro identifikaci veřejné instituce ty, které byly vymezeny v nálezu sp. zn. [I. ÚS 260/06](#).

IV./f

Ústní jednání

38. Ve smyslu [§ 44](#) zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

V.

Podmínky projednání ústavní stížnosti

39. Ústavní soud, jenž je podle [čl. 87 odst. 1 písm. d\)](#) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") příslušný k projednání ústavní stížnosti stěžovatelky, se musel nejprve vypořádat s otázkou, zda jsou k tomu splněny podmínky podle zákona o Ústavním soudu. Předně tak musel zodpovědět, zda je ústavní stížnost přípustná, přičemž v tomto ohledu dospěl k následujícím závěrům.

40. Podle [§ 75 odst. 1](#) zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3 citovaného zákona); to platí i pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřipustný z důvodů závisějších na jeho uvážení (§ 72 odst. 4 citovaného zákona). Z uvedeného ustanovení plyne, že ústavní stížností se lze domáhat ochrany základních práv a svobod jen proti rozhodnutím konečným, tj. rozhodnutím o posledním procesním prostředku, který zákon poskytuje k ochraně práva. Zpravidla půjde o ta rozhodnutí, jimiž se soudní či jiné řízení končí. Tyto podmínky jsou ale splněny i v případě nemeritorních rozhodnutí, která jsou způsobila bezprostředně a citelně zasáhnout do základních práv stěžovatele a která tvoří samostatnou uzavřenou součást řízení, přestože řízení ve věci samé dosud neskončilo [srov. např. nález ze dne 12. ledna 2005 sp. zn. [III. ÚS 441/04](#) (N 6/36 SbNU 53) nebo stanovisko pléna ze dne 23. dubna 2013 sp. zn. Pl. ÚS-st. 35/13 (ST 35/69 SbNU 859; [124/2013 Sb.](#)), bod 2].

41. V dané věci se vedlejší účastník domáhal žalobou podle [§ 65](#) soudního řádu správního zrušení rozhodnutí stěžovatelky, kterým měla být podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítnuta jeho žádost o informaci. Této žalobě bylo rozsudkem městského soudu vyhověno a napadená rozhodnutí byla zrušena. Následná kasační stížnost stěžovatelky byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu zamítnuta.

42. Odmítnutí žádosti o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je rozhodnutím o právech žadatele, které povinný subjekt vydává jako nositel veřejné moci. Z tohoto důvodu se tento subjekt v případě, že je jeho rozhodnutí nebo postup podroben soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, nemůže domáhat ochrany svých základních práv a svobod [stanovisko pléna ze dne 9. listopadu 1999 sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372)]. Tento závěr se ovšem neuplatní bezvýhradně, jestliže je v postavení subjektu, který rozhoduje o poskytnutí informace, fyzická nebo právnická osoba. Rozhodnutí soudu, kterým jí byla uložena povinnost rozhodnout ve věci žádosti o poskytnutí informace (nebo kterým jí byla tato věc vrácena k dalšímu řízení) z důvodu, že bylo shledáno její postavení coby povinného subjektu podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, se totiž - pokud jde o samotnou existenci této povinnosti - dotýká jejich základních práv a svobod (obdobně usnesení ze dne 14. srpna 2014 sp. zn. III. ÚS 1705/13).

43. Zákon o svobodném přístupu k informacím ani jakýkoliv jiný zákon neupravují zvláštní řízení, jehož účelem by bylo postavit najisto, zda určitý subjekt je či není povinným subjektem podle [§ 2](#) uvedeného zákona. To, zda má takové postavení, si tento subjekt musí v první řadě posoudit sám. Dospěje-li přitom k závěru, že tomu tak není, pak nemůže ani vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Postavení tohoto subjektu přesto může být předmětem soudního přezkumu, avšak pouze v řízení o žalobě neúspěšného žadatele, který by se domáhal soudní ochrany buď proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace, nebo proti nečinnosti při vyřizování jeho žádosti. Správní soud by se musel vypořádat s otázkou, zda žalovaná fyzická nebo právnická osoba je či není povinným subjektem, a to v rámci posouzení podmínek řízení. Pokud by takové postavení neměla, šlo by o jejich neodstranitelný nedostatek, v důsledku čehož by podle [§ 46 odst. 1 písm. a\)](#) soudního řádu správního musela být žaloba odmítnuta.

44. Jak již bylo uvedeno, napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu potvrdil rozsudek městského soudu, který zrušil rozhodnutí stěžovatelky potvrzující odmítnutí žádosti o poskytnutí informace a uložil jí, aby ve věci opětovně rozhodla. Je zřejmé, že z pohledu vedlejšího účastníka nejde o konečná rozhodnutí, neboť ochrany svých práv se bude moci nadále domáhat jak v řízení o své žádosti, tak v případném navazujícím soudním řízení správním. Jinak tomu ale bude v případě stěžovatelky. V jejím případě bylo uvedenými rozsudky stvrzeno její postavení coby povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Proti tomuto závěru se přitom již nebude moci účinně bránit v dalším řízení. Samotná nemůže zahájit žádné soudní řízení, v jehož rámci by mohla opětovně uplatnit svou argumentaci, že není povinným subjektem. Mohla by jej vyvolat jen nepřímou tím, že by nerespektovala pravomocné rozsudky správních soudů ve snaze působit na žadatele, aby ve věci opětovně podal žalobu. Takovýto postup po ní ale v žádném případě nelze vyžadovat.

45. Nezbyvá proto než uzavřít, že stěžovatelka vyčerpa všechny zákonem stanovené procesní prostředky k ochraně jejích práv. Její ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu, kterým byl potvrzen rozsudek městského soudu, jímž jí byla uložena povinnost rozhodnout jako povinný subjekt ve věci žádosti o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, je přípustná.

46. Ústavní soud dodává, že ústavní stížnost byla rovněž podána včas a z důvodů výše uvedených (tedy, že stěžovatelka jí nepodává jako nositel veřejné moci) také osobou, která k jejímu podání není zjevně neoprávněná. Poněvadž splňovala i všechny zákonem stanovené náležitosti, včetně povinného zastoupení advokátem ([§ 29 až 31](#) zákona o Ústavním soudu), bylo možné přistoupit k jejímu věcnému posouzení.

VI.

Vlastní posouzení

47. V řízení o ústavních stížnostech [[čl. 87 odst. 1 písm. d\)](#) Ústavy; [§ 72](#) a násl. zákona o Ústavním soudu] se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti ([čl. 83](#) Ústavy) omezuje na posouzení, zda rozhodnutími orgánů veřejné moci nebo postupem předcházejícím jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody.

48. Stěžejní námitka, kterou stěžovatelka uplatňuje ve své ústavní stížnosti, se týká absence zákonného základu její povinnosti posoudit žádost vedlejšího účastníka o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Stěžovatelka tvrdí, že není veřejnou institucí podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Není tedy ani povinna poskytovat informace podle tohoto zákona nebo rozhodovat o odmítnutí jejich poskytnutí.

49. Ústavní soud považuje tuto námitku za ústavněprávně relevantní, přičemž při jejím posouzení musel zodpovědět otázku, zda správní soudy tím, že stěžovatelce přiznaly postavení povinného subjektu, nevybočily z mezí ústavně konformního výkladu uvedeného ustanovení. V tomto ohledu se zabýval především možným porušením jejího základního práva na soudní ochranu podle [čl. 36 odst. 1](#) ve spojení s [čl. 4 odst. 1](#) Listiny, podle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Zároveň zvážil, zda v jejím případě nelze postavení povinného subjektu dovodit ve spojitosti s právem na informace podle [čl. 17 odst. 1](#) a [5](#) Listiny.

VI./a

Obecně k právu na informace podle [čl. 17 odst. 1](#) a [5](#) Listiny

50. V demokratické společnosti umožňuje svobodná výměna názorů a informací nacházet rozumné odpovědi na otázky, které vyvstávají v průběhu jejího vývoje. Právo na informace podle [čl. 17 odst. 1](#) zaručuje jednotlivci - společně se svobodou projevu - možnost aktivně vyhledávat či být příjemcem nejrůznějších informací ze všech oblastí jeho zájmu a tyto informace šířit. Stát je povinen zdržet se jednání, které by výkon tohoto práva předem znemožňoval, nebo jej dodatečně sankcionoval. Ani toto právo nicméně není neomezené. Jak vyplývá z [čl. 17 odst. 4](#) Listiny, svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Zákonodárce tak v souladu s tímto ustanovením může vymezit, které informace s ohledem na oprávněný zájem osoby, které se týkají, nebo jiný důležitý veřejný zájem nemají být veřejně přístupné.

51. Z práva na informace ovšem jednotlivci nevyplývá jen svoboda jejich získávání a šíření. Jeho součástí je i povinnost státu informace poskytovat. Jde o základní prostředek kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti, který se zásadně vztahuje na veškerou její činnost [srov. náleze ze dne 15. listopadu 2010 sp. zn. I. ÚS 517/10 (N 223/59 SbNU 217), bod 18]. Svobodný přístup k informacím zde brání zneužití moci. Umožňuje, aby byl postup jejich nositelů konfrontován ze strany široké veřejnosti, a to nejen pokud jde o jeho zákonnost, ale též účelnost. Zároveň prohlubuje vzájemnou komunikaci mezi veřejnou mocí a občany. Otevírá prostor k tomu, aby politická rozhodnutí, jež vycházejí z vůle většiny, nebyla výsledkem toliko svobodného, ale rovněž informovaného rozhodování [srov. náleze ze dne 23. června 2015 sp. zn. II. ÚS 577/13 (N 118/77 SbNU 721), bod 20]. Tím vším je u občanů posilována legitimita ústavního a politického systému.

52. Povinnost veřejné moci poskytovat informace je výslovně vyjádřena v [čl. 17 odst. 5](#) Listiny, podle něhož jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Jde však o pouhou textuální konkretizaci povinnosti, která implicitně vyplývá již ze samotného práva na informace a která by se uplatnila i v případech, jestliže by citované ustanovení nebylo v Listině vůbec obsaženo. I v tomto případě má zákonodárce povinnost zajistit realizaci této povinnosti stanovením nezbytného procesního rámce. Zákon přitom může omezit rozsah informací, které mají být poskytovány, samozřejmě za splnění předpokladů plynoucích z [čl. 17 odst. 4](#) Listiny [podrobně náleze ze dne 5. května 2010 sp. zn. I. ÚS 1885/09 (N 103/57 SbNU 335), část V.].

53. Povinnost poskytovat informace může být stanovena i fyzickým nebo právnickým osobám, které nejsou veřejnou mocí, nesmí však vést k ústavně nepřijatelnému zásahu do jejich základních práv a svobod. Takováto povinnost musí být v souladu s výhradou zákona podle [čl. 4 odst. 1](#) Listiny vždy stanovena zákonem a musí dostát základním požadavkům plynoucím z principu demokratického právního státu podle [čl. 1 odst. 1](#) Ústavy, včetně požadavků na jasnost a určitost zákona [náleze ze dne 24. května 1994 sp. zn. [Pl. ÚS 16/93](#) (N 25/1 SbNU 189; [131/1994 Sb.](#))] a na jeho předvídatelnost, srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost [např. náleze ze dne 12. února 2002 sp. zn. [Pl. ÚS 21/01](#) (N 14/25 SbNU 97; [95/2002 Sb.](#)), náleze ze dne 15. února 2007 sp. zn. [Pl. ÚS 77/06](#) (N 30/44 SbNU 349; [37/2007 Sb.](#)); bod 36]. Pro jednotlivce musí být při použití obvyklých metod výkladu právních norem seznatelná ze znění zákona [srov. náleze ze dne 28. února 1996 sp. zn. [Pl. ÚS 9/95](#) (N 16/5 SbNU 107; [107/1996 Sb.](#)), náleze ze dne 30. června 2004 sp. zn. [Pl. ÚS 23/02](#) (N 89/33 SbNU 353; [476/2004 Sb.](#))]. Jakákoliv povinnost, která zasahuje do základních práv a svobod jednotlivce, musí ve smyslu [čl. 4 odst. 4](#) Listiny šetřit jejich podstatu a smysl.

VI./b

Shrnutí dosavadních závěrů Ústavního soudu k výkladu pojmu "veřejná instituce" podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

54. Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, územní samosprávní celky a jejich orgány a veřejné instituce. Podle odstavce 2 jsou povinnými subjekty dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

55. Ústavní soud se v minulosti opakovaně zabýval výkladem pojmu "veřejná instituce" podle [§ 2 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím. Uvedený pojem byl do tohoto ustanovení vložen novelou provedenou zákonem č. [39/2001 Sb.](#), která rozšířila v něm obsažený výčet povinných subjektů o "veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky". Stalo se tak primárně za tím účelem, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala i na Českou televizi a Český rozhlas. Doplněním tohoto neurčitěho pojmu však zákonodárce rozšířil tuto povinnost i na jiné subjekty [náleze ze dne 16. ledna 2003 sp. zn. [III. ÚS 671/02](#) (N 10/29 SbNU 69)].

56. V souvislosti s otázkou, zda byl "veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky" i Fond národního majetku České republiky, vymezil Ústavní soud definiční znaky tohoto pojmu a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejné korporace. Konkrétně uvedl, že z množiny veřejnoprávních subjektů nutno za takovéto subjekty

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" [náleze ze dne 27. února 2003 sp. zn. [III. ÚS 686/02](#) (N 30/29 SbNU 257)]. Tyto závěry bylo lze vztáhnout i na vymezení pojmu "veřejných prostředků". Ústavní soud zde vyšel z definic obsažených v [§ 2](#) zákona č. [320/2001 Sb.](#), o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho písmena g) zahrnují veřejné prostředky "veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)", přičemž jinou právnickou osobou podle písmene a) je "právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem". Veřejná správa přitom může být uskutečňována vrchnostenskými i nevrchnostenskými metodami (náleze sp. zn. [III. ÚS 686/02](#)). Lze jen dodat, že Ústavní soud shledal v případě Fondu národního majetku České republiky uvedené definiční znaky za naplněné.

57. K další novelizaci [§ 2 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím došlo zákonem č. [61/2006 Sb.](#), jímž byl vypuštěn dodatek "hospodařící s veřejnými prostředky". Součástí zákona tak zůstal pouze pojem "veřejná instituce". V tomto období se Ústavní soud zabýval otázkou, zda lze za "veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky" ve smyslu předchozí zákonné úpravy považovat státní podnik Letiště Praha. Podrobně se přitom vyjádřil i k tomu, za jakých podmínek lze určitý subjekt považovat za veřejnou instituci (náleze sp. zn. [I. ÚS 260/06](#)).

58. Ústavní soud konstatoval, že mezi znaky umožňující rozlišit, zda má určitý subjekt povahu veřejné nebo soukromé instituce, patří

- a) způsob vzniku či zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),
- b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoliv; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce),
- c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoliv; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
- d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci), a
- e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

Zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou či soukromou musí vyplývat z "převahy" znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické (podrobně náleze sp. zn. [I. ÚS 260/06](#)).

59. V případě státního podniku Letiště Praha dospěl Ústavní soud k závěru, že je veřejnou institucí. Neztotožnil se s právním názorem správních soudů, podle nichž byla rozhodujícím hlediskem pro podřazení skutečnost, že státní podnik se zakládá zakládající listinou, tedy zakladatelským dokumentem ve smyslu obchodního zákoníku, a že k jeho vzniku (a zániku) dochází dnem zapsání do obchodního rejstříku na základě soukromoprávních úkonů. Zdůraznil, že "při zkoumání daného hlediska je (...) 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). (...) Jedním z charakteristických znaků veřejné instituce (...) je, že nemůže svou činnost ukončit "dle své libosti" (tj. například 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." Ústavní soud v této souvislosti vzal v úvahu, že zákon č. [77/1997 Sb.](#), o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, ukládá zakladateli zrušit státní podnik při splnění v něm uvedených podmínek (náleze sp. zn. [I. ÚS 260/06](#)).

60. K ostatním kritériím Ústavní soud uvedl, že státní podnik byl zřízen státem a od vůle státu se odvíjí i jeho orgány nebo alespoň jejich převažující část. Jeho ředitel je jmenován ministrem nebo vládou a dozorčí rada je ze dvou třetin jmenována zakladatelem a z jedné třetiny volena zaměstnanci. Státní podnik podléhá v mnoha směrech kontrole prováděné státem (je nad ním vykonáván dohled) a byl založen "k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů" (§ 3 odst. 2 zákona o státním podniku), spočívajících v provozování mezinárodního veřejného civilního letiště. Kromě toho lze jeho veřejný účel spatřovat v "zajišťování potřeb státu" [§ 15 písm. h) zákona o státním podniku] a v jistém smyslu též v "hospodaření s majetkem státu" (§ 2 odst. 2 zákona o státním podniku). Takto vymezený veřejný účel je přitom nejen formálně deklarován, ale je i materiálně naplňován (náleze sp. zn. [I. ÚS 260/06](#)).

61. Ústavní soud nakonec poukázal na četné a podstatné rozdíly mezi obchodními společnostmi, v nichž má stát majetkový podíl (podnikání státu formou obchodní společnosti), a státním podnikem z hlediska jejich možné podřaditelnosti pod pojem "veřejná instituce". V případě obchodních společností jde o "subjekt čistě soukromého práva (což se již nedá říct o státním podniku); postavení a právní poměry státního podniku jsou upraveny ve zvláštním právním předpise (zákon o státním podniku), který zohledňuje specifický charakter této právnické osoby, kdežto postavení a právní poměry obchodních společností jsou určovány obchodním zákoníkem (soukromoprávním předpisem); obchodní společnosti hospodaří zásadně se svým majetkem a tímto majetkem rovněž plně odpovídají za své zakázky, kdežto státní podnik je subjektem hospodařícím s majetkem státu a odpovědnost státního podniku je omezena pouze na obchodní majetek apod." Podle Ústavního soudu proto není možné argumentovat v tom duchu, že pokud by měl být subjektem povinným k poskytování informací státní podnik, měla by jím být analogicky obchodní společnost s majetkovou účastí státu. Část odborné literatury však připouštěla, aby byly pod pojem "veřejná instituce" zařazeny obchodní společnosti zakládané státem (náleze sp. zn. [I. ÚS 260/06](#)).

62. Použití výše uvedených definičních znaků pro posouzení povahy veřejné instituce aproboval Ústavní soud i ve vztahu k obchodním společnostem, jejichž jediným společníkem je územně samosprávný celek. V tomto směru neshledal ústavně nepřipustným výklad správních soudů, který takovoto postavení přiznal společností Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost (usnesení ze dne 3. dubna 2012 sp. zn. I. ÚS 330/12) a Brněnské komunikace a.s. (usnesení sp. zn. III. ÚS 1705/13). Místo toho jejich ústavní stížnosti odmítl jako zjevně neopodstatněné.

Posouzení, zda stěžovatelka je veřejnou institucí podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

63. Uvedené právní závěry jsou relevantní i v nyní posuzované věci. Vzhledem k tomu, že v případě stěžovatelky jde - na rozdíl od v minulosti rozhodovaných věcí - o soukromoprávní subjekt, v němž navíc stát nemá stoprocentní účast, Ústavní soud považoval za žádoucí podrobněji rozvést kritéria, jež jsou určující pro její případné zařazení mezi veřejné instituce.

64. Rozšířením výčtu povinných subjektů podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím o veřejnou instituci (dříve "veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky") byl tento zákon doplněn o neurčitý pojem, jenž v něm není blíže vymezen a jehož obsah musel být upřesněn až rozhodovací činností soudů. Tato skutečnost nicméně neznamená, že jej nebylo možné vyložit tak, aby byl uvedený zákon i v této části použitelný. Je zřejmé, že vložení tohoto pojmu 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 nevvrchnostenským 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. Tomuto pojetí přitom odpovídá i vymezení definičních znaků veřejné instituce, jak je v minulosti provedl Ústavní soud a z něhož ve svém rozhodování vychází 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.

66. 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.

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 dovodit 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 vztážen na jiné než veřejnoprávní subjekty. Ve vztahu k soukromoprávním subjektům ale žádná "upřesňující" kritéria dovodit nelze. Nad rámec zákona je přitom nemožno 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.

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. V tomto ohledu poukázal na řadu rozdílů mezi těmito subjekty (náleze sp. zn. [I. ÚS 260/06](#), jehož shrnutí je v bodu 61). Ve dvou usneseních toliko akceptoval, že veřejnou institucí "může být - budou-li u ní převažovat výše vymezené znaky veřejné instituce (viz bod 58) - i obchodní společnost, jejímž jediným společníkem je územně samosprávním celek (usnesení sp. zn. [I. ÚS 330/12](#) a [III. ÚS 1705/13](#)).

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 samosprávním 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.

70. Je tedy zřejmé, že výhrada 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 pojem 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 takovouto 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 samosprávním celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů.

72. Z napadených rozsudků vyplývá, že správní soudy se výslovně nezabývaly otázkou, zda je zákonné vymezení veřejné instituce natolik určité, aby v něm bylo možné spatřovat zákonný základ povinností stěžovatelky coby povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jejich postavení ale posoudily z hlediska definičních znaků veřejné instituce vyplývajících z judikatury Ústavního soudu. V tomto směru vyšly z právních závěrů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. [2 Ans 4/2009](#), v němž bylo shledáno, že stěžovatelka je veřejnou institucí. Ústavní soud se se

způsobem, jakým správní soudy zhodnotily jednotlivé tyto znaky, neztotožňuje, a to z následujících důvodů.

73. Správní soudy vzaly v úvahu způsob vzniku stěžovatelky, k němuž došlo v tzv. velké privatizaci faktickým odstěpením (vynětím části majetku) od státního podniku a následným založením stěžovatelky rozhodnutím Fondu národního majetku České republiky. V tomto ohledu poukázaly na to, že Fond národního majetku České republiky byl samostatným subjektem sui generis zřízeným zákonem č. [171/1991 Sb.](#), o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodu majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, jenž sice přísně vzato nebyl státním orgánem, byl však přímo řízen Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci a jeho účelem bylo primárně zaručit a technicky realizovat proces privatizace státního majetku. Nebylo pochybností, že tento subjekt měl postavení veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky (k bližšímu vymezení srov. nálezný sp. zn. [III. ÚS 686/02](#)).

74. Ústavní soud ovšem podotýká, že význam uvedených skutečností je z hlediska posouzení, zda stěžovatelka je veřejnou institucí, velmi omezený. Účelem zákona č. [92/1991 Sb.](#), o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby (tzv. zákona o velké privatizaci) bylo zajistit rychlé a úplné odstátnění státních podniků, přičemž okamžikem, kdy k tomu došlo, zanikla přímá řídicí či zakladatelská funkce státu. Stěžovatelka tak sice obdobně jako řada jiných subjektů v dané době vznikla na základě rozhodnutí o privatizaci, od okamžiku svého vzniku byla nicméně osobou soukromého práva, odlišnou od státu, na kterou se vztahoval obchodní zákoník (nyní zákon o obchodních korporacích). Zcela soukromoprávní režim mělo vytváření jejích orgánů či výkon práv jednotlivých akcionářů a měl by jej i případný zánik této společnosti. Uplatnila by se zde standardní soukromoprávní úprava jako v případě jiných obchodních společností.

75. Dále bylo v napadených rozhodnutích uvedeno, že veřejný účel stěžovatelky spočívá v její existenci a fungování, když hlavním předmětem její činnosti je výroba a prodej elektřiny a s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Nepochybně lze souhlasit, že existence a fungování stěžovatelky s ohledem na předmět její činnosti plní určitý veřejný účel, takovému hodnocení by však bylo možné přiznat celé řadě soukromoprávních subjektů vykonávajících nejrůznější činnosti. Podstata její existence a fungování spočívá především v podnikání, jehož účelem je dosahování zisku.

76. Poukaz na veřejný účel stěžovatelky, která nevykonává ani se nijak nepodílí na výkonu veřejné moci, je navíc oslaben i jejím postavením toliko jednoho ze soutěžitelů na trhu výrobců a distributorů elektřiny (nejde o monopol). Tato skutečnost má přitom význam pro posouzení případného zásahu do jejích práv. Povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím by totiž ovlivňovala její postavení v rámci hospodářské soutěže. Pakliže by šla nad rámec informační povinnosti ostatních soutěžitelů, mohla by v závislosti na povaze poskytovaných informací (např. pokud by se týkaly nějakého unikátního know-how) vést dokonce k ohrožení smyslu její existence.

77. Omezený význam uvedených argumentů připustil i Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření ze dne 10. února 2017. Stěžejní argument, na němž správní soudy založily svůj závěr o povaze stěžovatelky jako veřejné instituce, je proto třeba spatřovat v tom, že ji stát fakticky ovládá, když jeho podíl na základním kapitálu a na hlasovacích právech v posledních letech činil (a i dnes činí) přibližně 70 %. Stát má z tohoto důvodu i dominantní vliv na vytváření jejích orgánů. Ani zde však Ústavní soud nesdílí hodnocení správních soudů, že stěžovatelka má povahu veřejné instituce. 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.

78. Lze uzavřít, že výklad správních soudů, které napadenými rozsudky uznaly postavení stěžovatelky jako veřejné instituce a jako správnímu orgánu jí uložily vydat rozhodnutí ve věci žádosti vedlejšího účastníka, není v souladu s [čl. 4 odst. 1](#) Listiny. V jeho důsledku byla stěžovatelce uložena povinnost, která nemá zákonný základ, neboť ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se na ni vůbec nevztahuje. Předmětný výklad, který fakticky rozšířil počet subjektů majících povahu veřejné instituce, proto neobstojí z hlediska obvyklých metod výkladu právních norem, a z tohoto důvodu zakládá porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle [čl. 36 odst. 1](#) Listiny. Napadenými rozsudky byla současně porušena její základní práva vlastnit majetek podle [čl. 11 odst. 1](#) Listiny a podnikat podle [čl. 26 odst. 1](#) Listiny, k jejichž omezení došlo v rozporu s [čl. 4 odst. 2](#) Listiny, podle něhož mohou být meze základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.

79. Uvedené závěry nebrání tomu, aby byla stěžovatelce či jakémukoliv jiné obchodní společnosti (případně i s ohledem na účast státu) stanovena povinnost poskytovat informace o své činnosti, bude-li na tom dán veřejný zájem. Takováto povinnost však musí být stanovena zákonem. Ostatně již dnes má obchodní společnost postavení povinného subjektu podle [§ 2 odst. 2](#) zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže jí zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob, a to v rozsahu této její rozhodovací činnosti. Informační povinnost navíc vyplývá i z řady jiných zákonů. Zmínit lze například zákon č. [123/1998 Sb.](#), o právu na informace o životním prostředí, atomový zákon (resp. s účinností od 1. července 2017 zákon č. [263/2016 Sb.](#), atomový zákon) nebo zákon č. [256/2004 Sb.](#), o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.

80. Zcela nedotčena pak zůstává možnost požádat o informace vztahující se k určité obchodní společnosti, v nichž má stát nebo územně samosprávný celek účast, jejich příslušný orgán, který jménem státu nebo územně samosprávného celku vykonává práva spojená s touto účastí.

VI./d

Návrh na zrušení části § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

81. Pokud jde o návrh stěžovatelky na zrušení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve slovech "a

veřejné instituce", Ústavní soud konstatuje, že s ohledem na jeho výše uvedené právní závěry neposkytuje toto ustanovení v dané věci zákonný základ pro jakýkoliv zásah do jejích ústavně zaručených základních práv a svobod. Nic na tom nemění ani skutečnost, že předmětné ustanovení bylo ze strany správních soudů v napadených rozsudcích skutečně použito. Stalo se tak totiž na základě jeho nesprávného výkladu. Stěžovatelka proto nemá žádný důvod zpochybňovat ústavnost použitého zákona. Její návrh na zrušení citovaného ustanovení je z hlediska jí uplatněných námitek zjevně neopodstatněný.

VI./e

Návrh na přerušení řízení a předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce

82. O návrhu stěžovatelky na přerušení řízení a předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce (viz bod 21) Ústavní soud nerozhodoval, neboť s ohledem na výše uvedené právní závěry se stal bezpředmětným.

VII.

Závěr

83. Ze všech těchto důvodů Ústavní soud shledal ústavní stížnost stěžovatelky důvodnou a podle [§ 82 odst. 1, odst. 2 písm. a\)](#) zákona o Ústavním soudu jí mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení vyhověl (výrok I) a podle [§ 82 odst. 3 písm. a\)](#) tohoto zákona napadené rozsudky zrušil (výrok II). Návrh na zrušení [§ 2 odst. 1](#) zákona o svobodném přístupu k informacím ve slovech "a veřejné instituce" odmítl podle [§ 43 odst. 2 písm. a\), b\)](#) zákona o Ústavním soudu jako zjevně neopodstatněný (výrok III). V dalším řízení o žalobě vedlejšího účastníka bude správní soud vázán právním názorem Ústavního soudu vysloveným v tomto nálezu.

Poučení:

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 20. června 2017

Vladimír Sládeček v. r. předseda senátu