

PŘÁVNÍ VĚTY

Jedním z kritérií, jak diferencovat veřejnou instituci od instituce soukromé, je právě způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu). Nicméně Ústavní soud současně poukazuje na nutnost reflexe toho, že pro konečný závěr, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, je třeba akcentovat i jiná kritéria.

Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z "převahy" znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.

Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.

Nelze nereflektovat při úvahách o způsobu založení státního podniku skutečnost, že zakladatelem je stát, který také státní podnik ruší a rozhoduje o jeho sloučení, splynutí a rozdělení, přičemž významné je to, že založení státního podniku musí ze zákona předcházet usnesení vlády, kterým se uděluje souhlas se založením podniku.

Při vzniku a zániku státního podniku je tak přítomna velká míra ingerence státu, a naopak absenteje "vlastní" vůle státního podniku, což pak svědčí spíše o jeho povaze veřejné.

Pokud jde o hledisko osoby zřizovatele, je namístě poukázat na ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, dle kterého zakladatelem podniku je stát.

Nahlíženo kritériem subjektu vytvářejícího orgány státního podniku, lze odkázat jako na relevantní na ustanovení § 11 zákona o státním podniku, dle kterého orgány podniku jsou ředitel a dozorčí rada.

Z hlediska existence či neexistence státního dohledu nad činností státního podniku zjevně plyne, že nad činností státního podniku je vykonáván státní dohled, což je jedním z typických znaků veřejné instituce.

Pokud jde o hledisko účelu, za kterým byla instituce založena, relevantní je v tomto kontextu zejména legální deklarace účelu zakládání státních podniků podle zákona o státním podniku. Dle jeho ustanovení § 3 odst. 2 "Podniky založené podle tohoto zákona jsou zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů". Všechny druhy veřejné dopravy lze totiž vzhledem k jejich charakteru, potřebě a významu považovat za veřejné služby. V případě státního podniku Letiště Praha se jedná o mezinárodní veřejné civilní letiště.

Podle přesvědčení Ústavního soudu z výše uvedené argumentace vyplývá, že státní podnik Letiště Praha byl zřízen státem, jeho orgány jsou vytvářeny státem, stát zákonem zakotvenými prostředky vykonává dohled nad jeho činností, a plní veřejný účel; pokud jde o způsob jeho založení (zániku), ten kombinuje na jedné straně soukromoprávní postup dle obchodního zákoníku (zakladatelská listina, forma a okamžik vzniku), leč obsahuje na druhé straně schvalovací proces v rámci působení orgánu výkonné moci a celkově velkou míru ingerence státu v procesu vzniku a zániku daného státního podniku. Nelze potom než uzavřít, že výrazně převažují znaky svědčící o veřejné povaze státního podniku Letiště Praha, a proto je namístě přijmout závěr, že se jedná o instituci veřejnou.

Interpretace, že pokud nedojde k vyslovení veřejného účelu v zákoně konkrétním způsobem, nelze shledávat v činnosti té které instituce veřejný účel, se jeví Ústavnímu soudu jako nepřipustně formalistická, pohybující se mimo rámec požadavků vyplývajících z materiálního pojetí právního státu. Zákon ani z povahy věci nemůže konkrétním způsobem vymezit veřejný účel toho kterého státního podniku, neboť činnost každého státního podniku je vykonávána v jiné oblasti a zákon upravuje vznik, změnu, zánik a postavení státního podniku pouze obecně.

Pokud jde potom o splnění legálního požadavku (platného v době vydání napadených rozhodnutí obou soudů), lze poukázat na legální definici "veřejných prostředků", obsaženou v ustanovení § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, dle které veřejnými prostředky jsou "veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)".

V případě státního podniku Letiště Praha se jedná o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky, jde tedy o povinný subjekt dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Takový interpretační závěr Ústavního soudu přitom přispívá k žádoucímu širšímu pojetí práva na informace a důsledněji tak směřuje k realizaci smyslu právní úpravy o svobodném přístupu k informacím.

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Nález

Ústavního soudu - I. senátu složeného z předsedy senátu Vojena Güttlera a soudců Františka Duchoně a Ivany Janů - ze dne 24. ledna 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci ústavní stížnosti J. H. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2004 č. j. 11 Ca 298/2003-39 a proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2006 č. j. 6 As 52/2004-67, vydaným ve věci žádosti stěžovatele o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2004 č. j. 11 Ca 298/2003-39 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2006 č. j. 6 As 52/2004-67 se zrušují.

Odůvodnění

I.

Ve včas podané ústavní stížnosti, která i v ostatním splňuje podmínky zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), napadá stěžovatel v záhlaví citovaná rozhodnutí obecných soudů a uvádí, že jimi bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 a zároveň právo na svobodu projevu a právo na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen jako "Listina"). Proto se domáhá zrušení napadených rozhodnutí.

Jak Ústavní soud zjistil, stěžovatel se obrátil podáním ze dne 4. 9. 2003 v elektronické formě na státní podnik Letiště Praha (dále též jako "daný státní podnik") se žádostí o poskytnutí kopie Smlouvy o financování výstavby terminálu S 2 uzavřené mezi daným státním podnikem a Evropskou investiční bankou. Na tuto jeho žádost reagoval daný státní podnik dopisem datovaným dne 18. 9. 2003 tak, že informaci neposkytne, neboť není povinným subjektem ve smyslu zákona; současně poukázal na to, že stěžovatelem požadovaná smlouva (její kopie) tvoří obchodní tajemství žalovaného, a v příloze svého vyjádření shrnul některé podmínky smlouvy, které obchodní tajemství tvoří. Jednalo se o 11 stran textu označovaného žalovaným jako "informace o obsahu smlouvy". Stěžovatel proti tomuto způsobu vyřízení jeho žádosti podal dne 25. 9. 2003 odvolání, na které daný státní podnik reagoval dopisem ze dne 10. 10. 2003. V něm setrval na názoru, že není povinným subjektem podle zákona, a zákon se tedy na něj nevztahuje.

Stěžovatel poté podal správní žalobu, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí daného státního podniku (jeho dopisu datovaného dne 10. 10. 2003), neboť trval na tom, že tento podnik je povinným subjektem, a musí mu tedy informace podle zákona poskytnout. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 6. 2004 č. j. 11 Ca 298/2003-39 žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že daný státní podnik nesplňuje část znaků podávaných z § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších zákonů (dále též jen "zákon o svobodném přístupu k informacím"). Není veřejnou institucí; aby tomu tak bylo, musel by plnit výlučně veřejné účely stanovené zákonem. Veřejný účel tu není stanoven zákonem, daný státní podnik provozuje podnikatelskou činnost jako právnická osoba, § 3 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o státním podniku") vymezuje toliko důvody, z nichž bývají státní podniky zakládány. Jde tedy o subjekt, který není veřejnou institucí, neboť je zřízen za účelem podnikání, tj. k činnosti v soukromoprávní oblasti, a není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Rozsudek o zamítnutí žaloby byl stěžovateli doručen dne 13. 7. 2004. Stěžovatel jej dne 26. 7. 2004 napadl kasační stížností.

Nejvyšší správní soud dospěl v napadeném rozhodnutí k závěru, že daný státní podnik není veřejnou institucí, jak je podávána z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a již z toho důvodu není povinným subjektem podle zákona. Argumentoval především poukazem na to, že není subjektem, jenž by vznikl jako konkrétně určená právnická osoba normativním právním aktem, ale jde o státní podnik, který byl založen způsobem obecně předvídaným v zákoně o státním podniku. Státní podnik se podle § 4 zákona o státním podniku zakládá zakládací listinou, kterou jménem státu vydává příslušné ministerstvo. Zakládací listina je přitom zakladatelským dokumentem ve smyslu obchodního zákoníku. Státní podnik pak vzniká podle § 5 zákona o státním podniku dnem, ke kterému byl zapsán do obchodního rejstříku. Návrh na zápis podává zakladatel. Procedurálně jde tedy o režim plně korespondující s režimem aplikovatelným na obchodní společnosti - zřetelně osoby soukromého práva. Obdobné lze uvést ohledně zániku státního podniku. Je-li dále činnost příslušného státního podniku činností výdělečného charakteru, jež je jinak srovnatelná s činností jiných subjektů disponujících příslušným podnikatelským oprávněním, pak není důvodu považovat

příslušný subjekt, byť podnikající ve formě státního podniku, za osobu práva veřejného, jež by byla veřejnou institucí, a tedy není důvodu jej považovat ani za povinný subjekt podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

I když se Nejvyšší správní soud ztotožnil s právním názorem soudu prvního stupně o nemožnosti podřadit dotyčný státní podnik pod pojem "veřejná instituce", přesto shledal v napadeném rozsudku Městského soudu v Praze zřetelný prvek zmatečnosti dostatečně odůvodňující jeho zrušení podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen "soudní řád správní"). Pokud totiž žalovaný nebyl povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, což je závěr, k němuž Městský soud v Praze správně dospěl, nemohlo být vyjádření žalovaného, proti němuž žaloba směřovala, po materiální stránce rozhodnutím podle soudního řádu správního, což nutně muselo založit kompetenční výlukou podle § 65 odst. 1, § 68 písm. e) a § 70 písm. a) soudního řádu správního. Pro Městský soud v Praze tak nebylo jiné možnosti, než takovou žalobu odmítnout, byť tak mohl v daném případě učinit nezvykle až poté, kdy právní otázku postavení žalovaného z pohledu zákona o svobodném přístupu k informacím vyhodnotil hmotněprávně. Z právě uvedeného důvodu tedy Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek zrušit a žalobu podle § 110 odst. 1 z důvodu podávaného z § 68 písm. e) za použití § 70 písm. a) soudního řádu správního odmítnout.

II.

Stěžovatel v ústavní stížnosti argumentuje zejména poukazem na formalistický a restriktivní výklad čl. 17 Listiny obecnými soudy, které nebraly v úvahu obsah práva na informace zakotvený v čl. 17 odst. 1 a 4 Listiny; uvedená ustanovení je dle stěžovatele nutno chápat jako široké právo na informace, které může být omezeno jen v taxativně vymezených případech. Mluví-li zákon o svobodném přístupu k informacím o veřejných institucích, nelze mít na mysli toliko subjekty, jejichž postavení souvisí s výkonem vrchnostenské správy, ale i subjekty zabývající se správou majetku. Veřejnou institucí tak může být i subjekt zajišťující správu majetku, typicky např. státní podnik, a to přímo z titulu své formy. Letiště Praha je přitom subjektem, který zajišťuje správu majetku státu. Dále stěžovatel namítá - v souvislosti s názorem Nejvyššího správního soudu, že rozhodujícím kritériem rozlišení osob soukromého a veřejného práva je míra přítomnosti soukromého úkonu v procesu jejich vzniku a za právníckou osobu veřejného práva tak lze považovat pouze právníckou osobu, která vznikla přímo jako individuálně určená osoba v právním smyslu aktem veřejné moci, tj. zákonem či jiným individuálním aktem zákonem k tomu povolaného orgánu veřejné moci, že základním předpokladem vzniku státního podniku je individuální akt příslušného orgánu učiněný ve formě zakladatelské listiny vydávané příslušným ministerstvem. Skutečnost, že zakládací listina je přitom zakladatelským dokumentem ve smyslu obchodního zákoníku, není prý vůbec rozhodná, stejně jako podobnost s procedurou zakládání a vzniku obchodních společností. Stěžovatel má dále za to, že forma státního podniku vyhovuje všem definičním znakům veřejné instituce; státní podnik je totiž veřejným podnikem, který je jednou z podmnožin veřejné instituce. Poukazuje rovněž na zásadní rozdíl mezi podnikáním státu ve formě státního podniku a ve formě obchodní společnosti, a nelze proto dovozovat, že pokud by měly mít podle zákona o svobodném přístupu k informacím určité postavení obchodní společnosti, musí ho mít analogicky i státní podniky, a naopak. V závěru stěžovatel poukázal na judikaturu Ústavního soudu (sp. zn. III. ÚS 686/02, III. ÚS 671/02, Sbíрка nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 29, náleží č. 30 a 10), ve které Ústavní soud vymezil základní znaky "veřejné instituce" tak, že jde o subjekt, který je zřízený za veřejným účelem, je zřízený státem, jeho orgány jsou kreovány státem a jeho činnost podléhá státnímu dohledu. Dle stěžovatele je pak Letiště Praha zřízeno za veřejným účelem správy státního majetku, zejména v podobě nemovitostí letiště Praha - Ruzyně, a jeho provozu, bylo zřízeno státem (zakládací listinou), jeho orgány jsou jmenovány státem (ředitele jmenuje ministr) a jeho činnost podléhá státnímu dohledu (silně postavení ministerstva jako zakladatele, který mj. jmenuje dozorčí radu).

K ústavní stížnosti se vyjádřil Městský soud v Praze, který odkázal na napadené rozhodnutí s tím, že žalovaný nebyl subjektem povinným k poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud v Praze vyslovil souhlas s upuštěním od ústního jednání.

Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti uvedl zejména následující. Stěžovateli nebylo upřeno právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Mohl se obrátit na soud, což také učinil. Odmítnutí jeho žaloby bylo založeno na hmotněprávním posouzení postavení původně žalovaného subjektu (nyní vedlejšího účastníka), který nebyl povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, povinnosti stanovené tímto zákonem se tak na něj nevztahovaly, a tedy jeho vyjádření ke stěžovatelově žádosti o poskytnutí informací nebylo rozhodnutím podle soudního řádu správního; to nutně způsobilo kompetenční výlukou podle ustanovení § 65 odst. 1, 68 písm. e) a 70 písm. a) soudního řádu správního. Této otázce se Nejvyšší správní soud podrobně věnoval v odůvodnění rozsudku na č. 1. 76 (zejména ve třetím odstavci zdola). V této části tedy Nejvyšší správní soud nepovažuje ústavní stížnost za důvodnou.

Pokud jde o stěžovatelem namítané porušení čl. 17 odst. 5 Listiny, Nejvyšší správní soud uvedl, že podle odstavce 5 tohoto ustanovení jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Je zřejmé, že vedlejší účastník není státním orgánem, a i kdyby jím při nejširším možném pojetí byl shledán, pak podmínky stanovené zákonem jeho informační povinnost vylučují.

Nejvyšší správní soud dodal, že pokud stěžovatel opírá svoji argumentaci o premisu, podle níž činnost veřejného sektoru označovaná jako veřejná správa se rozpadá jednak do výkonu vrchnostenských oprávnění příslušných orgánů a jednak do správy veřejného majetku a prostředků, pak taková interpretace popírá princip, na němž je informační povinnost veřejných institucí podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vystavěna; je nezákonná a s ohledem na vztah k čl. 17 Listiny a zákona o svobodném přístupu k informacím nemůže být dle názoru Nejvyššího správního soudu shledána ani ústavně konformní. Pokud totiž zákon o svobodném přístupu k informacím váže informační povinnost na "veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky", pak jde o povinnost vázanou na kumulativní splnění jak podmínky "veřejné instituce", tak podmínky "hospodaření s veřejnými prostředky"; tedy podmínku druhou (tj. "hospodařící s veřejnými prostředky") má smysl zkoumat toliko u těch subjektů, u nichž je splněna podmínka první (tj. jde o "veřejnou instituci"), nikoli tedy coby prvek nezbytný pro splnění podmínky první, jak zřejmě činí stěžovatel. Vymezení dvou samostatných podmínek toho, aby vedlejšímu účastníkovi svědčila stěžovatelem tvrzená informační povinnost, přitom bylo klíčovým východiskem úvah Nejvyššího správního soudu.

Není-li přitom pojem "veřejná instituce" pozitivněprávně vymezen, postupoval Nejvyšší správní soud tak, že nejprve popsal aplikovatelná doktrinální východiska, na jejichž základě dospěl k závěru, že "veřejnou instituci" může být v daném případě toliko "osoba veřejného práva", jejíž znaky Nejvyšší správní soud definoval na č. 1. 71 (poslední věta třetího odstavce). Jedině prostřednictvím těchto svých závěrů pak mohl nahlížet na prejudikaturu Ústavního soudu. Další argumentace Nejvyššího správního soudu pak spočívala v odmítnutí toliko formy státního podniku jako rozhodného kritéria, ověřeného testem prvorepublikové judikatury, doktríny a podpůrně též smyslem i účelem pozitivní úpravy státního podniku a jiných předpisů práva jednoduchého. Na to Nejvyšší správní soud navázal podpůrnými úvahami ohledně definice "veřejného podniku" podle práva komunitárního se zohledněním judikatury evropských soudů.

Pokud stěžovatel zpochybňuje výklad, jak jej Nejvyšší správní soud podal k pojmu "veřejná instituce", spočívá jeho argumentace v zásadě toliko v jeho odmítnutí, aniž by jednotlivé argumentační pasáže napadeného rozsudku za použití práva pozitivního či za použití všeobecně uznávaných doktrinálních východisek vyvracel; pokud to výjimečně činí, děje se tak výlučně v rovině pozitivního práva jednoduchého. Tato argumentace by tedy dle názoru Nejvyššího správního soudu měla v řízení o ústavní stížnosti postrádat relevanci.

Nejvyšší správní soud konečně prohlásil, že napadený rozsudek není v rozporu se základními právy stěžovatele, a navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl, případně ji podle ustanovení § 82 odst. 1 téhož zákona zamítl. Nejvyšší správní soud vyslovil souhlas s upuštěním od ústního jednání v dané věci.

III.

Ústavní soud konstatuje, že podstatu stěžovatelovy argumentace tvoří jeho nesouhlas s interpretací pojmu "veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky" užitého v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ústavní soud zdůrazňuje, že není vrcholem soustavy obecných soudů a není v zásadě oprávněn zasahovat bez dalšího do jejich rozhodování a provádět výklad právních předpisů, jenž je v pravomoci soudů obecných. Tato maxima je prolomena pouze tehdy, pokud by orgány veřejné moci na úkor stěžovatele vybočily z mezí daných rámcem ústavně zaručených základních práv nebo svobod. Vycházeje z tohoto obecného východiska, posuzoval Ústavní soud v těchto intencích i nyní projednávaný případ. Ve smyslu své, dnes již ustálené judikatury zvažoval nikoliv to, zda napadený výklad pojmu "veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky" v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve vztahu ke státnímu podniku Letiště Praha je podle jeho přesvědčení "optimální", nýbrž toliko to, zda tento výklad nelze kvalifikovat jako vybočující z kautel zakotvených v hlavě páté Listiny a tak i v konečném důsledku zasahující do práva stěžovatele na informace dle čl. 17 Listiny.

Ústavní soud úvodem konstatuje, že rámcově a obecně vymezené právo na informace dle čl. 17 Listiny je blíže konkretizováno a rozvedeno speciálními zákony (např. zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí; zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, a další). Není-li těchto zákonů speciálních, uplatní se obecná úprava zakotvená v zákoně č. 106/1999 Sb., jejíž interpretace byla předmětem zkoumání i v dané věci.

V tomto kontextu je namístě poukázat na to, že z hlediska ústavněprávního je povinnost poskytovat informace o své činnosti, nadto toliko přiměřeným způsobem, uložena státním orgánům a orgánům územní samosprávy, a to za podmínek stanovených zákonem, jímž je in concreto mj. právě zákon č. 106/1999 Sb. Těto povinnosti potom odpovídá právo oprávněných subjektů domáhat se v příslušném rozsahu sdělení požadované informace. Na základě čl. V zákona 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, byla pak do ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. vložena slova "a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky". Toto ustanovení tedy po zmíněné novele znělo: "Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány a orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky." Ústavní soud přitom k pojmu "veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky" již dříve (srov. např. III. ÚS 671/02, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 29, náleží č. 10) vyslovil právní závěr, že do množiny subjektů veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky patří - kromě České televize a Českého rozhlasu - všechny subjekty, naplňující definiční znaky pojmu "veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky". Ke změně ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném

přístupu k informacím došlo poté zákonem č. 61/2006 Sb. s účinností od 23. 3. 2006, kdy byla vypuštěna z tohoto ustanovení slova "hospodařící s veřejnými prostředky", tato změna však na rozhodování Ústavního soudu v dané věci neměla vliv (k tomu srov. argumentace na straně 17-18 tohoto nálezu).

Nejvyšší správní soud ve svém výkladu (usilujícím o nalezení definičních znaků pojmu "veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky" ve vztahu k danému státnímu podniku) rozložil interpretaci daného pojmu do dvou dílčích podotázek; první z nich směřovala ke zjištění, zda je žalovaný veřejnou institucí či nikoli, druhá z nich ke zjištění, zda hospodaří s veřejnými prostředky. Jak správně Nejvyšší správní soud uvedl, aby mohl být daný státní podnik shledán povinným subjektem, musely by být obě právě uvedené podmínky splněny kumulativně, tj. na obě otázky by muselo být odpovězeno kladně. Nejprve se dle systematiky díkce § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím zabýval první z obou otázek, tj. zda je žalovaný veřejnou institucí či nikoli. Pokud by na ni bylo odpovězeno kladně, shledával Nejvyšší správní soud smysl zabývat se otázkou druhou, tj. zda hospodaří s veřejnými prostředky. Jestliže by na první otázku nebylo odpovězeno kladně, nebylo by zapotřebí zabývat se druhou otázkou, neboť nikoli každý, kdo hospodaří s veřejnými prostředky, je dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinným subjektem; tím je toliko ten, kdo hospodaří s veřejnými prostředky jako veřejná instituce. V takové "technice" přezkumu nelze dle Ústavního soudu shledávat nic protiústavního.

Proto se Ústavní soud zaměřil na posouzení ústavní konformity výkladu obou soudů, že daný státní podnik veřejnou institucí není (pozn.: nutno přitom reflektovat to, že se jedná o výklad pojmu "veřejná instituce" ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím).

III. a)

Za rozhodující (a přitom v podstatě jediné) kritérium výkladu pojmu "veřejná instituce" považoval Nejvyšší správní soud míru přítomnosti soukromoprávního úkonu v procesu vzniku daného státního podniku. K tomu především uvedl, že procedurálně jde v případě založení a vzniku státního podniku o režim plně korespondující s režimem aplikovatelným na obchodní společnosti - zřetelně osoby soukromého práva (obdobně u zrušení a zániku státního podniku). Není potom důvodu - dle Nejvyššího správního soudu - považovat příslušný subjekt, byť podnikající ve formě státního podniku, za osobu práva veřejného, jež by byla veřejnou institucí, a není tedy důvodu považovat jej ani za povinný subjekt podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

K tomu Ústavní soud uvádí následující.

1) Ústavní soud především nijak nezpochybňuje relevanci v předchozím odstavci zvoleného kritéria pro účely interpretace daného pojmu. Je zřejmé, že jedním z kritérií, jak diferencovat veřejnou instituci od instituce soukromé, je právě způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu). Nicméně Ústavní soud současně poukazuje na nutnost reflexe toho, že pro konečný závěr, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, je třeba akcentovat i jiná kritéria, která mají v souvislosti s takovou otázkou význam. Pokud totiž usilujeme o vyřešení otázky, zda má ten který subjekt povahu veřejné instituce, je nutno přistoupit ke zkoumání jeho povahy. Přitom je zřejmé, že ze samotného způsobu vzniku (zániku) instituce - který ve své podstatě znamená v jistém smyslu "formální" hledisko - nelze logicky vyvodit úplný a přesný závěr o povaze dané instituce, neboť ta je ovlivněna i dalšími faktory. Takovou reflexi Nejvyššího správního soudu a rovněž soudu prvního stupně však lze v napadených rozhodnutích jen stěží nalézt.

V tomto kontextu není bez významu, že současný 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; například G. Peiser poukazuje na to, že "ve Francii některé morální (tj. právníkové) osoby veřejného práva jsou činné obchodně podobně jako morální osoby soukromého práva a naopak, že některé činnosti soukromých subjektů mají úlohu srovnatelnou s kolektivy veřejnými" (viz Hendrych, D.: Právníkové osoby veřejného práva, Správní právo, č. 1/1996, s. 5). 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. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z "převahy" znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Lze si tak představit instituci, která kupříkladu v procesu svého vzniku (zániku) obsahuje soukromoprávní prvky, nicméně ostatní hlediska budou směřovat k závěru o její veřejnoprávní povaze. Pouze na základě přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu v procesu vzniku instituce tak nelze konstruovat o její povaze úplný a přesný závěr.

V této souvislosti lze poukázat i na názory části odborné nauky, které dokonce považují za nevýstižné kritérium rozlišování právnických osob soukromého práva a právnických osob veřejného práva podle jejich vzniku (totiž tak, že právníkové osoby soukromého práva vznikají na základě soukromoprávního úkonu, kdežto právníkové osoby veřejného práva vznikají zákonem nebo administrativním zřízením či schválením, popř. administrativně právní registrací) a domnívají se, že toto kritérium rozlišení právnických osob na právníkové osoby soukromého práva a právníkové osoby práva veřejného spolehlivě nepodává (srov. Knapp, V.: O právnických osobách, Právník, 1995, s. 998).

Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.

Ústavní soud nejprve podotýká, že ve svých úvahách vychází z úpravy de lege lata, tj. ze zákona o státním podniku, který upravuje vznik, změnu a zánik a celkově postavení státního podniku toliko obecně, nikoli ve vztahu ke konkrétním státním podnikům. Nicméně pokud se Ústavní soud dále vyjadřuje o "státním podniku" obecně, má tím logicky za to, že se tím míní rovněž státní podnik Letiště Praha.

Se zřetelem k výše formulovaným aspektům uvádí Ústavní soud následující.

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

Nicméně hledisko způsobu vzniku (zániku) instituce nelze omezovat pouze na v předchozím odstavci uvedené aspekty (ty hovoří v podstatě pouze o formě zřízení - tj. zakladatelské listině - a o formě a okamžiku vzniku instituce, tj. o jejím vzniku ke dni, ke kterému byla zapsána do obchodního rejstříku). Při zkoumání daného hlediska je totiž namístě rovněž zvažovat celkovou míru ingerence státu při vzniku a zániku instituce, která je daleko intenzivnější u veřejné instituce než u instituce soukromé (při které má podstatně větší převahu její "vlastní" vůle). I když se tedy z pohledu formy zřízení jedná o zakládací akt ve formě zakladatelské listiny ve smyslu obchodního zákoníku, tj. ve formě soukromoprávního úkonu, nelze nereflektovat při úvahách o způsobu založení státního podniku skutečnost, že zakladatelem je stát, který také státní podnik ruší a rozhoduje o jeho sloučení, splynutí a rozdělení [zde se zčásti prolíná bod a) s bodem b)], přičemž významné je to, že založení státního podniku musí ze zákona předcházet usnesení vlády, kterým se uděluje souhlas se založením podniku. V případě takového usnesení vlády jde přitom v podstatě o schvalovací proces v rámci rozhodování orgánu výkonné moci [srov. ustanovení § 3 odst. 5 a § 5 odst. 2 písm. d) zákona o státním podniku]. Obdobně potom platí u procesu zrušení státního podniku; zakladatel může rozhodnout o zrušení podniku podle odstavce 1 paragraphu 6 pouze po předchozím souhlasu vlády (srov. ustanovení § 6 odst. 2 zákona o státním podniku). Jedním z charakteristických znaků veřejné instituce přitom je, že nemůže svou činnost ukončit "dle své libosti" (tj. např. rozhodnutím svých vlastních orgánů). Při vzniku a zániku státního podniku je tak přítomna velká míra ingerence státu, a naopak absentuje "vlastní" vůle státního podniku, což pak svědčí spíše o jeho povaze veřejné.

Způsob vzniku a zániku státního podniku zde tedy kombinuje na jedné straně soukromoprávní postup dle obchodního zákoníku (zakladatelská listina, forma a okamžik vzniku), ovšem na druhé straně i prvky veřejnoprávní, tj. předchozí schvalovací proces orgány výkonné moci a celkově velkou míru ingerence státu v procesu vzniku a zániku státního podniku. Není proto přesné tvrzení Nejvyššího správního soudu ve vztahu ke vzniku a zániku státního podniku, že "procedurálně jde tedy o režim plně korespondující s režimem aplikovatelným na obchodní společnosti - zřetelně osoby soukromého práva".

V tomto směru úvah lze rovněž poukázat na ustanovení § 6 odst. 3 zákona o státním podniku, který stanoví, že "Zakladatel podnik zruší, jestliže ...". Vzhledem k tomu, že zákon používá výraz "zruší", a nikoli "může zrušit", "má právo zrušit" nebo "může zrušit", ukládá zakladateli povinnost zrušit státní podnik při splnění v něm uvedených podmínek (např. pokud podnik porušuje ustanovení zakládací listiny týkající se rozsahu podnikatelské činnosti, výše kmenového jmění). Jen stěžejí lze potom konstruovat takový pojem soukromé instituce, jejíž zakladatel by měl zákonem uloženou povinnost zrušit ji např. v případě porušování ustanovení zakládací listiny týkající se rozsahu podnikatelské činnosti, výše kmenového jmění apod. V zákonné konstrukci zrušení státního podniku se evidentně zobrazuje veřejný zájem a tím i aspekty veřejnoprávní.

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

Ad c) Nahlíženo kritériem subjektu vytvářejícího orgány státního podniku, lze odkázat jako na relevantní na ustanovení § 11 zákona o státním podniku, dle kterého orgány podniku jsou ředitel a dozorčí rada. Přitom dle ustanovení § 12

odst. 2 zákona o státním podniku ředitele jmenuje a odvolává ministr nebo vláda v těch případech, kdy si toto právo vyhradí. Pokud jde o dozorčí radu, její dvě třetiny jmenuje a odvolává zakladatel, přičemž pouze jednu třetinu členů dozorčí rady volí a odvolávají zaměstnanci podniku na základě výsledků voleb (srov. ustanovení § 13 odst. 2 zákona o státním podniku). Z toho pak jednoznačně vyplývá, že ke kreaci převážné části orgánů státního podniku dochází státem, a je zde tak naplněn jeden z dalších typických znaků veřejné instituce.

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

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

Ad e) Pokud jde o hledisko účelu, za kterým byla instituce založena, tj. zda za účelem veřejným nebo soukromým, lze uvést 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 neurčitě části subjektů, jimž činnost instituce slouží k dobru. Ústavní soud nahlížel na účel založení státního podniku Letiště Praha v těchto rovinách:

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

- Dále lze ze zákona o státním podniku vyvodit (v jistém slova smyslu) nepřímou deklaraci veřejného účelu státních podniků, a to z jeho ustanovení § 15 písm. h), dle kterého "zakladatel kontroluje, zda potřeby státu, které podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně". Z tohoto ustanovení implicitně vyplývá odpovídající povinnost státního podniku takto zajišťovat potřeby státu, přičemž je zřejmé, že potřeby státu jsou potřebami veřejnými.

- Za hledisko, dle kterého lze zkoumat, zda se jedná o soukromý či veřejný účel, je možné rovněž považovat skutečnost uznání "všeúčitečnosti" a veřejnoprávního rázu účelu příslušného subjektu právním řádem. To se může stát mj. přiznáním určitým privilegií danému subjektu (srov. Hoetzel, J.: Československé správní právo, Část všeobecná, 2. vydání, Praha, 1937, s. 74). Ve vztahu ke státnímu podniku lze přitom poukázat např. na jeho zvýhodnění ve srovnání s jinými dlužníky a v jistém smyslu na zvýšenou ochranu vlastnictví státu ve srovnání s vlastnictvím jiných subjektů, jestliže "určený majetek" nemůže být postížen výkonem rozhodnutí pro pohledávky věřitelů státního podniku. Vyplývá to z ustanovení § 16 odst. 5 zákona o státním podniku, dle kterého "Za závazky odpovídá podnik svým obchodním majetkem s výjimkou určeného majetku (§ 2 odst. 5).".

- Veřejný účel může být přitom právním řádem uznán i existencí záruk, jež právní řád pokládá za nutné, aby příslušný subjekt ke splnění jeho účelu donutil, a které mají býti korelátorem poskytnutých privilegií. Tomu slouží především dozor státu, jehož smyslem může být i ochrana subjektu samého proti jeho činnosti, jež by mohla znemožnit jeho účel splnit (srov. např. Matějka, J.: Korporace veřejnoprávní, in Slovník veřejného práva československého, Red. E. Hácha, J. Hoetzel, F. Setr, K. Laštovka, Sv. II., Brno, 1932, s. 372). Ve vztahu k danému státnímu podniku je přitom možné odkázat na argumentaci sub d) (dohled státu nad činností státního podniku).

- Veřejný účel daného státního podniku je možné v jistém směru sledovat - Ústavním soudem podpůrně uvažováno - i v činnosti státního podniku v podobě hospodaření s majetkem státu. Státní podnik má dle ustanovení § 2 odst. 2 zákona o státním podniku právo hospodařit s majetkem státu. Právo hospodaření státního podniku s majetkem státu spočívá v právu vykonávat za stát - coby přímého vlastníka majetku - některá jeho vlastnická práva, za určitých, státem předem stanovených podmínek a jen

způsoby jím určenými. Obsah vlastnického práva státu, který je státní podnik oprávněn za něj vykonávat, vyplývá potom z ustanovení § 16 odst. 2 zákona o státním podniku. Přitom nabývá-li státní podnik majetek od jiné osoby než od státu, nabývá jej pro stát. K tomu lze dodat, že rovněž Nejvyšší správní soud připustil, že jednání státního podniku lze kvalifikovat jako jednání ve veřejném zájmu, a to z důvodu "podnikání s využitím státem svěřeného majetku".

Podle přesvědčení Ústavního soudu z výše uvedené argumentace vyplývá, že státní podnik Letiště Praha byl zřízen státem, jeho orgány jsou vytvářeny státem, stát zákonem zakotvenými prostředky vykonává dohled nad jeho činností, a plní veřejný účel; pokud jde o způsob jeho založení (zániku), ten kombinuje na jedné straně soukromoprávní postup dle obchodního zákoníku (zakladatelská listina, forma a okamžik vzniku), leč obsahuje na druhé straně schvalovací proces v rámci působení orgánů výkonné moci a celkově velkou míru ingerence státu v procesu vzniku a zániku daného státního podniku. Nelze potom než uzavřít, že výrazně převažují znaky svědčící o veřejné povaze státního podniku Letiště Praha, a proto je namístě přijmout závěr, že se jedná o instituci veřejnou.

Takový závěr Ústavního soudu je přitom kompatibilní s jeho vlastní ustálenou judikaturou, dle které za definiční znaky veřejné instituce (hospodařící s veřejnými prostředky) je třeba považovat veřejný účel, zřizování státem, vytváření jejích orgánů státem, jakož i státní dohled nad její činností (srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 686/02, Sbírnka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 29, nálezy č. 30, usnesení sp. zn. IV. ÚS 29/03, ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu neuveřejněno).

Z těchto definičních znaků v ustálené judikatuře Ústavního soudu přitom vycházel v napadeném rozhodnutí Městský soud v Praze, neboť stejně jako Ústavní soud dospěl k závěru, že státní podnik (Letiště Praha) byl zřízen státem, jeho orgány jsou vytvářeny státem a stát vykonává dohled nad jeho činností; nesprávně však zhodnotil hledisko veřejného účelu, jestliže uzavřel, že státní podnik veřejný účel neplní. Pokud jde o existenci veřejného účelu daného státního podniku, odkazuje Ústavní soud na výše uvedenou rozsáhlou argumentaci v bodě III. a) 1) e), v níž uvedený názor Městského soudu v Praze popírá. Na tomto místě Ústavní soud jen stručně uvádí, že Městský soud v Praze argumentoval především tím, že právní předpisy pozitivně nevymezují veřejný účel, ke kterému by státní podniky byly zřizovány. Přitom Ústavní soud již výše prohlásil, že k vyslovení veřejného účelu zakládání státních podniků, a to v obecné rovině, dochází v ustanovení § 3 odst. 2 zákona o státním podniku a že v následném postupu státu při zakládání jednotlivých státních podniků dochází k jeho konkretizaci. Interpretace, že pokud nedojde k vyslovení veřejného účelu (tak jak je má Městský soud v Praze na mysli) v zákoně konkrétním způsobem, nelze shledávat v činnosti té které instituce veřejný účel, se jeví Ústavnímu soudu jako nepřipustně formalistická, pohybující se mimo rámec požadavků vyplývajících z materiálního pojetí právního státu. Pokud bychom nebrali v úvahu explicitní deklaraci veřejného účelu v obecné rovině v ustanovení § 3 odst. 2 zákona o státním podniku, je podstatné, zda je veřejný účel danou institucí materiálně naplňován; to je přitom v případě daného státního podniku - jak již výše Ústavní soud uvedl - splněno. Navíc je nutno zdůraznit, že zákon ani z povahy věci nemůže konkrétním způsobem vymezit veřejný účel toho kterého státního podniku v tom směru, jak Městský soud v Praze argumentuje, neboť činnost každého státního podniku je vykonávána v jiné oblasti a zákon upravuje vznik, změnu, zánik a postavení státního podniku pouze obecně. Současně však Ústavní soud zdůrazňuje, že veřejný účel státního podniku shledal i v rovinách jiných [srov. argumentace v bodě III. a) 1) e)].

V této souvislosti lze poukázat i na nahlížení zákonodárce na pojem "veřejná instituce" v souvislosti s novelou zákona o svobodném přístupu k informacím provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., účinnou od 23. 3. 2006, v níž byla vypuštěna z tohoto ustanovení slova "hospodařící s veřejnými prostředky" (Ústavní soud v dané věci musel postupovat dle předchozí právní úpravy, neboť předmětná změna nabyla účinnosti až po vydání napadených rozhodnutí). 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." Závěr Ústavního soudu tak odpovídá i zákonodárcem vnímanému pojetí veřejné instituce v době současné, tedy trendu legislativy. Přitom Ústavní soud podotýká, že i když dnes, v době rozhodování o ústavní stížnosti stěžovatele, je v účinnosti úprava daného ustanovení jiná (došlo k vypuštění slov "hospodařící s veřejnými prostředky"), jeho rozhodnutí má v podobě právního názoru význam i pro interpretaci právní úpravy předchozí. Výše uváděná argumentace se totiž vztahuje na výklad pojmu "veřejná instituce", který zůstal shora citovanou novelou nedotčen.

Na podporu závěru Ústavního soudu o uváděné povaze daného státního podniku lze poukázat i na důvodovou zprávu k zákonu o státním podniku, z níž lze vyvodit, že zákonodárce zřejmě chtěl považovat i státní podniky za instituce povahy veřejné, a nikoli soukromé (aspekt historického výkladu). Důvodová zpráva totiž uvádí, že "v členských státech EU (s výjimkou Spojeného království a Irska) je úprava zřízení, organizace a činnosti veřejných podniků provedena dvojím způsobem: jednak s využitím soukromoprávních forem, tj. různých forem obchodních společností (především formy akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným), upravených občanskými nebo obchodními zákoníky; jednak s využitím veřejnoprávních forem, jež jsou v různé míře organizačně a finančně spojeny se státními orgány a jež jsou podřízeny administrativně právní úpravě. V právu členských států EU počtem výrazně převyšují soukromoprávní formy veřejných podniků. Podniky veřejnoprávní povahy byly zřízeny v menším počtu, v některých státech zcela ojediněle. Rovněž navrhovaná úprava počítá s tím, že účast státu v podnikové sféře se v ČR bude realizovat dvojím způsobem. Jednak je obecně přípustná účast státu v obchodních společnostech upravených v obchodním zákoníku, jednak ve výjimečných, málo početných případech, kde je sepětí podniku se státními orgány podstatně užší,

bude možné využít navrhovanou formu státního podniku". Z uvedeného lze tedy dovozovat, že citovaný druhý způsob účasti státu v podnikové sféře (tedy formou státních podniků) považuje zákonodárce za úpravu zřízení, organizace a činnosti s využitím veřejnoprávních forem, a že tedy považuje státní podniky za podniky veřejnoprávní povahy.

2) Pokud jde potom o splnění legálního požadavku (platného v době vydání napadených rozhodnutí obou soudů), aby se jednalo o veřejnou instituci, která hospodář s veřejnými prostředky, lze v duchu systematického výkladu poukázat na legální definici "veřejných prostředků", obsaženou v ustanovení § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, dle které veřejnými prostředky jsou "veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)" (srov. obdobnou argumentaci v III. ÚS 686/02), přičemž státní podnik hospodář právě s majetkem státu a nemá vlastní majetek (srov. ustanovení § 2 odst. 2 zákona o státním podniku); za "majetek" státu je přitom namístě považovat souhrn věcí, práv a jiných majetkových hodnot státu.

3) Ústavní soud tak dospěl k závěru, že se v případě státního podniku Letiště Praha jedná o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky, jde tedy o povinný subjekt dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Takový interpretační závěr Ústavního soudu přitom přispívá k žádoucímu širšímu pojetí práva na informace a důsledněji tak směřuje k realizaci smyslu právní úpravy o svobodném přístupu k informacím (jde o realizaci práva na informace, která je Listinou chápána 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. - srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 156/02, ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu neuveřejněno; srov. rovněž pojetí informace v tom směru, že se vztahuje především k těm údajům, které "mají vztah k veřejnému životu a nebo souvisejí s veřejným zájmem" - Klíma, K.: Ústavní právo, Aleš Čeněk, Dobrá Voda, s. 307). Je namístě v této souvislosti poukázat i na názory literatury, že "pokud má být zákon o svobodném přístupu k informacím skutečně účinný, musí postihovat všechny instituce, do nichž stát ingeruje, ať přímo, nepřímou nebo prostřednictvím veřejných finančních prostředků" (srov. Kužílek, O., Žantovský, M.: Svoboda informací - svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky, Linde, Praha, 2002, s. 18).

Ústavní soud současně dodává, že tento závěr odpovídá i těm názorům odborné nauky (reflexe subsumpce státních podniků pod pojem "veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky" je však v odborné nauce málo přítomna), která se k této otázce výslovně vyjádřila (srov. Korbel, F., a kol.: Právo na informace, komentář, Linde, Praha, 2005, s. 66-67; zde se autoři příklánějí k zahrnutí "obchodních společností a jiných formálně spíše soukromých subjektů založených orgány veřejné moci, jejichž právní podstata vyplývá z předpisu soukromého práva (zejm. obchodního zákoníku)", pod rozsah pojmu veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky a toliko demonstrativně uvádějí státní podnik Povodí řek).

III. b)

Tomuto závěru svědčí i následující argumentace. Odborná nauka považuje za právnické osoby veřejného práva mj. veřejné podniky (srov. např. Průcha, P.: Správní právo, Obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, Doplněk, Brno, 2004, s. 134; Hendrych, D., a kolektiv: Správní právo, Obecná část, 5. rozšířené vydání, C. H. BECK, Praha 2003, s. 387). Lze-li usuzovat, že státní podnik je podnikem veřejným, bude se současně jednat o právnickou osobu veřejného práva, a tím i o instituci veřejnou (nelze totiž logicky konstruovat takový subjekt, který by byl právnickou osobou veřejného práva, a současně soukromou institucí).

K tomu Ústavní soud navíc dodává, že již ve svých dřívějších rozhodnutích (srov. III. ÚS 686/02, IV. ÚS 29/03) konstatoval, že z množiny veřejnoprávních subjektů v postavení veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky je za takové nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Takový závěr přitom odpovídá i názorům vyjádřeným v teorii správního práva (srov. již citovaný Korbel, F., a kol.: Právo na informace, komentář, Linde, Praha, 2005, s. 68).

Pokud by tedy Ústavní soud dospěl k závěru, že daný státní podnik je veřejným podnikem, jednalo by se ve smyslu závěrů odborné nauky a předchozí judikatury Ústavního soudu o instituci veřejnou.

Ústavní soud v této souvislosti poukazuje na teoreticko-právní traktaci veřejných podniků; pro vymezení pojmu "veřejný podnik" je totiž namístě reflektovat závěry, ke kterým dospěla odborná nauka dlouhým vývojem. V předválečné literatuře se rozlišovaly podniky státní a podniky veřejné, byť rozdíl mezi nimi nebyl nikdy zcela zřejmý, neboť obsahově šlo v obou případech o podnikání ve veřejném zájmu. Pokud však šlo o státní podniky, byla jejich existence vysvětlitelná určitou aktivitou státu na poli hospodářském, která byla ohraničena zvláštními předpisy, jež stanovily i formu tohoto podnikání a vztahy státních podniků ke státu. Odborná nauka potom vymezila pojem "veřejný podnik" jako pojem společný pro obě výše uvedené kategorie tak, že jde o podnik, jehož činnost je spojena s veřejným zájmem (srov. Hendrych, D., a kolektiv: Správní právo, Obecná část, 5. rozšířené vydání, C. H. BECK, Praha 2003, s. 386, který takové pojetí veřejného podniku považuje za "užší"). Teorie správního práva vymezila nejobecněji veřejný podnik tak, že "... má účel prospěti nikoli jen zájmům svého subjektu, nýbrž že ukájí svou činností také potřeby veškerenstva neb alespoň neurčité části subjektů, jimž činnost podniku přichází k dobru" (srov. Havelka, J.: Podniky státní a veřejné, Slovník veřejného práva československého, Sv. III., s. 126). V tomto směru poukazuje Ústavní soud na výše uváděnou argumentaci ohledně veřejného účelu daného státního podniku, z níž lze vyvodit zřejmou přítomnost veřejného zájmu

při jeho činnosti. K tomu je třeba dodat, že rovněž Nejvyšší správní soud připustil, že jednání státního podniku lze kvalifikovat za jednání ve veřejném zájmu, a to z důvodu "podnikání s využitím státem svěřeného majetku".

Státní podnik je přitom možné podřadit i pod pojem "veřejný podnik" podle dalších odbornou naukou vnímaných náhledů (náhledů spíše konkretizujících), dle nichž se míní veřejným podnikem "každá hospodářská činnost veřejnoprávních subjektů. Je pak veřejným podnikem vše, co provozuje stát, obec a jiné veřejnoprávní korporace a co leží ve sféře hospodářské (a contrario působnosti vrchnostenské)" (srov. Havelka, J.: Podniky státní a veřejné, Slovník veřejného práva československého, Sv. III., s. 126; obdobně rovněž vymezení pojmu veřejného podniku v užším slova smyslu dle Hendrych, D., a kolektiv: Správní právo, Obecná část, 5. rozšířené vydání, C. H. BECK, Praha 2003, s. 385-6). Lze tak konstatovat - jak správně uvádí Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí - že "stát prostřednictvím státních podniků vstupuje na trh" a provozuje tak aktivitu na poli hospodářském, a to ve formě provozování podnikatelské činnosti státními podniky s jeho majetkem, přičemž nabývá-li státní podnik majetek od jiné osoby než od státu, nabývá jej pro stát (srov. rovněž výše citovanou část důvodové zprávy, která uvádí, že "účast státu v podnikové sféře se v ČR bude realizovat dvojím způsobem", jestliže pod jeden z těchto dvou způsobů podřazuje státní podnik). I v tomto směru tak lze nalézt naplnění pojmu "veřejný podnik" ve formě podniku státního.

I se zřetelem k těmto úvahám lze považovat daný státní podnik za veřejný podnik a je namístě dospět k závěru, že se jedná o veřejnou instituci. V tomto směru je možné rovněž odkázat - v duchu historického výkladu - na výše citovanou část důvodové zprávy k zákonu o státním podniku (str. 10-11 tohoto nálezu), ze které jednoznačně vyplývá, že zákonodárce měl v úmyslu považovat státní podnik za podnik veřejný.

Současně se přitom jedná o instituci hospodařící s veřejnými prostředky, neboť hospodáří s majetkem státu [srov. argumentace Ústavního soudu sub III. a) 2].

IV.

Z pohledu práva jednoduchého dopadajícího na předmětnou věc dospěl tedy Ústavní soud k závěru, že ústavní stížností napadenými rozhodnutími porušily obecné soudy ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť nepodřadily daný státní podnik pod toto ustanovení a nepovažovaly jej za subjekt povinný k poskytování informací.

Na tomto závěru Ústavního soudu pak nemůže nijak změnit ani argumentace Nejvyššího správního soudu, že činnost příslušného státního podniku je činností výdělečného charakteru (srov. názor Nejvyššího správního soudu: "Je-li kromě právě uvedeného činnost příslušného státního podniku činností výdělečného charakteru, jež je jinak srovnatelná s činností jiných subjektů disponujících příslušným podnikatelským oprávněním, pak není důvodu považovat příslušný subjekt, byť podnikající ve formě státního podniku, za osobu práva veřejného, jež by byla veřejnou institucí." nebo "... I zde je tedy třeba za významnou považovat přítomnost prvku hospodářské výdělečné činnosti."). Nutno totiž uvést, že činnost výdělečného charakteru je vlastní nejen státnímu podniku, ale je též pojmovou náplní veřejného podniku, což ostatně vyplývá již ze samostatného názvu "veřejný podnik" (v rámci každého podnikání se jedná o činnost výdělečného charakteru). V tomto směru potom odborná nauka rozlišuje veřejný podnik a veřejný ústav, a to na základě kritéria materiálního prospěchu, přesněji řečeno zisku (srov. Hendrych, D., a kolektiv: Správní právo, Obecná část, 5. rozšířené vydání, C. H. BECK, Praha 2003, s. 386). Veřejné podniky tak lze diferencovat od veřejných ústavů z hlediska existence podnikatelského záměru (srov. Korbel, F., a kol.: Právo na informace, komentář, Linde, Praha, 2005, s. 68). Proto skutečnost, že příslušný subjekt vykonává činnost výdělečného charakteru, nemůže být sama o sobě argumentem pro odmítnutí povahy instituce jako veřejné; lze poukázat již jen na to, že činnost výdělečného charakteru je rovněž pojmovou součástí veřejného podniku, který je odbornou naukou i judikaturou Ústavního soudu považován za osobu veřejného práva a za veřejnou instituci.

Pokud potom Nejvyšší správní soud uvádí, že nelze zaměňovat pojem "veřejný podnik" s pojmem "veřejná instituce", Ústavní soud s tím souhlasí, leč jen do určité míry; kdyby totiž soudy s náležitou pozorností zkoumaly názory odborné nauky a předchozí judikatury Ústavního soudu na pojem "veřejný podnik", musely by dospět k závěru, že pojem "veřejný podnik" je toliko podmnožinou pojmu "veřejná instituce".

K vymezení pojmu veřejné správy provedené Nejvyšším správním soudem tak, že pod něj nelze zahrnout působení daného státního podniku, je třeba dodat, že - jak již Ústavní soud uvedl výše - daný státní podnik je veřejným podnikem; teorie správního práva považuje veřejné podniky za subjekty veřejné správy (srov. např. Průcha, P.: Správní právo, obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, Doplněk, Brno, 2004, s. 133-134; Hendrych, D., a kolektiv: Správní právo, Obecná část, 5. rozšířené vydání, C. H. BECK, Praha 2003, s. 376 a 382-387), přičemž daný státní podnik veřejným podnikem je. V tomto směru Ústavní soud poukazuje na pojetí veřejné správy v odborné literatuře (srov. např. Hendrych, D.: Právníky osoby veřejného práva, Správní právo, č. 1/1996, s. 2), dle které veřejná správa nemůže být redukována jen na činnosti nařizovací, vrchnostensky vykonávající moc pomocí jednostranných a autoritativních abstraktních nebo konkrétních aktů správy. Ústavní soud tedy zdůrazňuje, že veřejná správa může být realizována jak vrchnostenským působením, tak i působením nevrchnostenským.

K častému odkazu Nejvyššího správního soudu na obchodní společnosti (podnikání státu formou obchodní společnosti) a jejich srovnávání se státním podnikem (srov. např. tvrzení "... není důvodu tyto dva způsoby nepovažovat z hlediska práva na informace za zcela srovnatelné" a další), poukazuje Ústavní soud jen stručně (příkladmo) na jejich četné a podstatné rozdíly. Pokud jde o majetkový podíl u obchodních společností, jedná se o subjekt čistě soukromého práva (což se již nedá říci 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 závazky, kdežto státní podnik je subjektem hospodařícím s majetkem státu a odpovědnost státního podniku je omezena pouze na obchodní majetek apod. Není proto 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. Lze přitom poukázat na názory části odborné nauky, dle které je možné pod pojem veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky dokonce zahrnout i obchodní společnosti zakládané státem (srov. Korbel, F., a kol.: Právo na informace, komentář, Linde, Praha, 2005, s 66-67).

Nejvyšší správní soud argumentoval - toliko podpůrně - i poukazem na Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, podle které "veřejnoprávním subjektem" není ten, kdo má průmyslovou nebo obchodní povahu. K tomu Ústavní soud jen stručně uvádí, že touto směrnicí skutečně není považován za "veřejnoprávní subjekt" ten, který má obchodní povahu [srov. čl. 2 bod 2 písm. a) směrnice], přičemž v důvodu přijetí směrnice pod bodem 10 je uvedeno, že "tyto definice se nevztahují na veřejné podniky". Tato směrnice byla transponována do právního řádu České republiky, a to zákonem č. 61/2006 Sb. (srov. ustanovení § 1 zákona o svobodném přístupu k informacím: "Tento zákon zpracovává příslušný předpis Evropských společenství ...", a je u něj dán odkaz na danou směrnici). Nelze však vytýkat zákonodárci, že se v rámci své autonomní zákonodárné vůle již dříve rozhodl - v ustanovení § 2 odst. 1 zákoně o svobodném přístupu k informacím - stanovit rozsah povinných subjektů širěji (tj. dle interpretace Ústavního soudu rovněž ve vztahu danému státnímu podniku), než je okruh "veřejnoprávních subjektů" dle předmětné směrnice. Relevantní je v této souvislosti především fakt, že obsah směrnice byl do právního řádu České republiky transponován. Proto skutečnost, že snad směrnice do okruhu "veřejnoprávních subjektů" nezahrnuje subjekty obchodní povahy (a tím i veřejné podniky), nezakládá důvod, proč by nebylo možné interpretovat pojem "veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky" pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím tak, že zahrnuje i daný státní podnik (srov. rovněž např. vymezení veřejných podniků jako veřejnoprávních subjektů v nálezu sp. zn. III. ÚS 686/02: "Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, ..."). K tomu lze navíc dodat, že citovaná směrnice vychází při stanovení definice "veřejnoprávního subjektu" ze směrnic pro zadávání veřejných zakázek (srov. bod 10 důvodů pro přijetí směrnice); v této souvislosti je možné poukázat na vymezení pojmu "veřejných zadavatelů" veřejných zakázek dle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, které je velice podobné právě vymezení "veřejnoprávních subjektů" dle dané směrnice. Tedy, i rozsah povinných subjektů podle ustanovení § 2 odst. 1, 2 zákona o svobodném přístupu k informacím je stanoven širěji než okruh "veřejných zadavatelů" veřejných zakázek dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Lze ještě dodat, že v argumentaci Nejvyššího správního soudu je možné nalézt i jistou dávku rozpornosti; jde např. o tvrzení, že "veřejnou institucí by mohl být pouze takový státní podnik, jenž by mohl být jednoznačně klasifikován jako osoba veřejného práva, byť vystupující též v soukromoprávních vztazích" a že "Nelze tak vyloučit, že postavení osoby veřejného práva ve shora uvedeném smyslu veřejné instituce může mít i subjekt zřízený ve formě státního podniku, a že tedy takový subjekt může být shledán povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona.". Z těchto tvrzení přitom vyplývá, že Nejvyšší správní soud paušálně nevylučoval možnou subsumpci státního podniku pod pojem "veřejné instituce" (a že se domnívá, že může existovat státní podnik, který by bylo možné pod dané ustanovení zahrnout). Nicméně, následný argumentační postup - po vytyčení těchto tezí - v podstatě takové jejich paušální vyloučení znamenal. Pokud totiž bylo rozhodujícím argumentem, že se v případě procesu vzniku (a rovněž zániku) státního podniku jedná procedurálně o režim plně korespondující s režimem aplikovatelným na obchodní společnosti, je skutečností, že v případě vzniku a zániku každého státního podniku se vždy jedná o totožný režim; proto pohledem tohoto argumentu by žádný státní podnik nemohl být veřejnou institucí, neboť každý státní podnik vzniká a zaniká - dle Nejvyššího správního soudu - principiálně totožně jako osoby soukromého práva. Totéž je potom možné uvést ve vztahu k argumentu, že státní podniky provozují činnost výdělečného charakteru; všechny státní podniky totiž vykonávají činnost výdělečného charakteru, a vedlo by to tak k jejich paušálnímu vyloučení z okruhu povinných subjektů.

V.

Z pohledu ústavněprávního existují podmínky, při jejichž splnění má nesprávná aplikace jednoduchého práva obecnými soudy za následek porušení základních práv a svobod. V řízení o ústavních stížnostech lze přitom vyčlenit případy konkurence norem jednoduchého práva, konkurence interpretačních alternativ a konečně případy svévolné aplikace jednoduchého práva.

V posuzované věci dospěl Ústavní soud k závěru, že se interpretace ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, obsažená v napadených rozhodnutích obecných soudů, ocitá v nesouladu s obsahem obvyklých výkladových metod, jakož i se standardní právní dogmatikou a v neposlední řadě v rozporu s předchozí judikaturou Ústavního soudu. Tím došlo k

porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a porušení základního práva na informace dle čl. 17 Listiny.

Ústavní soud přitom nijak nepředjímá závěr obecných soudů, zda stěžovatelem požadovaná smlouva (její kopie) mezi daným státním podnikem a Evropskou investiční bankou tvoří obchodní tajemství státního podniku Letiště Praha či nikoli, a zda proto znamená zákonnou výjimku z povinnosti poskytovat informace o své činnosti. Nutno totiž reflektovat, že tuto otázku soudy v dosavadním řízení zatím vůbec neposuzovaly, takže Ústavní soud neměl co v tomto směru z hlediska ústavnosti hodnotit a svým případným vyjádřením k ní by předbíhal její nezávislé posouzení obecnými soudy.

Proto Ústavní soud napadené rozsudky Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu zrušil [§ 82 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].