



ČESKÁ REPUBLIKA
USNESENÍ
 Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a soudce Ludvíka Davida a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatele **Oživení, o. s.**, se sídlem Muchova 232/13, Praha 6, zastoupeného Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2017, č. j. 8 A 215/2016-48, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017, č. j. 7 As 311/2017-39, za účasti Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu jako účastníků řízení a **OTE, a. s.**, se sídlem Sokolovská 192/79, Praha 8, zastoupené Dr. Martinou Jankovskou, advokátkou se sídlem Varšavská 714/38, Praha 2, jako vedlejšího účastníka řízení,

t a k t o :

V řízení o ústavní stížnosti stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2017, č. j. 8 A 215/2016-48, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017, č. j. 7 As 311/2017-39, se pokračuje.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Včas podanou ústavní stížností, která splňuje podmínky řízení dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví označených rozsudků správních soudů.

2. II. senát Ústavního soudu shledal, že podstata stížnostní argumentace spočívá v poukazu na rozpor mezi právními názory obsaženými ve dvou nálezech Ústavního soudu - konkrétně v nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 („*nález Letiště Praha*“), a v nálezu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 („*nález ČEZ*“), a to z hlediska výkladu

pojmu „povinný subjekt“ podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

3. Protože II. senát příslušný k projednání a rozhodnutí v této věci dospěl při jejím předběžném projednání k názoru, který se odchyľuje od právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v *nálezu ČEZ* ve vztahu k možnému podřazení obchodní společnosti, jejímž společníkem je stát nebo územně samosprávný celek, pod pojem „veřejná instituce“ ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a současně ve shodě s názorem Nejvyššího správního soudu shledal podstatný obsahový rozpor obou citovaných nálezů, přerušil usnesením ze dne 17. 4. 2018, č. j. II. ÚS 618/18-58, řízení a podle ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu podal návrh stanoviska plénu.

II.

4. Podstata tohoto návrhu stanoviska spočívala v právní větě:

„Veřejnou institucí“ z hlediska základního práva na přístup k informacím je taková právnická osoba, v níž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace většinou majetkovou účast.

Tato právní věta byla v návrhu stanoviska odůvodněna následujícím způsobem:

1. „Pojem „veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky“ byl do tohoto zákona vložen novelou provedenou zákonem 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. Zákonem č. 61/2006 Sb., účinným od 23. 3. 2006, pak byla z ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím vypuštěna slova „hospodařící s veřejnými prostředky“, takže od účinnosti této novely má žadatel právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky, či nikoli, splňuje-li kritéria pro její podřazení pod tento pojem.

2. Výkladem pojmu „veřejná instituce“ a otázkou, zda lze za veřejnou instituci označit i soukromoprávní subjekty, se v minulosti opakovaně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak Ústavní soud. Jejich judikatura nicméně prošla určitým vývojem, který se odráží právě v nyní posuzovaném případě.

3. Nejvyšší správní soud nejprve v rozsudku ze dne 17. 1. 2006, č. j. 6 As 52/2004 - 67, (č. 851/2006 Sb. NSS), odmítl, že by soukromoprávní subjekt, zde konkrétně státní podnik Letiště Praha, mohl být veřejnou institucí. Ústavní soud ovšem toto rozhodnutí zrušil opakovaně citovaným *nálezem Letiště Praha*, když vymezil následující určující kritéria pro hodnocení toho, zda se jedná o veřejnou nebo soukromou instituci:

(1.) *způsob vzniku* (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti, či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),

(2.) *hledisko osoby zřizovatele* (tj. zda je zřizovatelem stát, či nikoli),

(3.) *subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce* (zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoli),

(4.) existence, či neexistence *státního dohledu* nad činností instituce, a konečně

(5.) veřejný nebo soukromý *účel instituce*.

Rozhodující je přitom podle Ústavního soudu „převaha znaků“, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.

4. Na *nález Letiště Praha* Ústavní soud souhlasně navázal v řadě svých dalších rozhodnutí (viz např. *nález* ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/2010; *nález* ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10; *nález* ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09; či *nález* ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14).

5. Z citovaných kritérií vymezených v *nálezu Letiště Praha* následně vycházel Nejvyšší správní soud, když za „veřejné instituce“ povinné poskytovat informace postupně označil řadu soukromoprávních subjektů: FC Hradec Králové, a. s. (rozsudek ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006-67, č. 1688/2008 Sb. NSS); ČEZ, a. s. (rozsudek ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 Ans 4/2009-94, č. 1972/2010 Sb. NSS); České dráhy, a. s. (rozsudek ze dne 8. 9. 2011, č. j. 9 As 48/2011-129); Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s. (rozsudek ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 114/2011-121, č. 2494/2012 Sb. NSS); Plzeňské městské dopravní podniky, a. s. (rozsudek ze dne 28. 1. 2014, č. j. 8 As 86/2013-33); Teplárna České Budějovice, a. s. (rozsudky ze dne 20. 6. 2013, č. j. 9 As 137/2012-52, a ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 As 60/2012-62); Liberecká IS, a. s. (rozsudek ze dne 28. 3. 2014, č. j. 5 As 75/2013-53); Lužická nemocnice a poliklinika, a.s. (rozsudek ze dne 6. 5. 2015, č. j. 6 As 115/2014-35); Sportovní areály města Kladna s.r.o. (rozsudek ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 As 205/2016-29); Pražská plynárenská Servis distribuce, a.s., člen koncernu Pražská plynárenská, a.s. (rozsudek ze dne 22. 2. 2017, č. j. 7 As 349/2016-23); TEPO s. r. o. (rozsudek ze dne 28. 12. 2016, č. j. 3 As 199/2016-41); JIŽNÍ CENTRUM BRNO, a. s. (rozsudek ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 82/2012-90) či společnost s ručením omezeným TIKANAS (rozsudek ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012-47, č. 2844/2013 Sb. NSS).

6. V rozsudku sp. zn. 2 Ans 7/2010 Nejvyšší správní soud k postavení ČEZ rovněž připomenul, že *„žalovaný je povinným subjektem i podle atomového zákona, a to z toho titulu, že je držitelem povolení ve smyslu jeho § 9, z čehož mu vyplývají povinnosti podle § 17 a následujících, včetně povinnosti uložené mu v § 17 odst. 1 písm. k), tedy poskytovat veřejnosti informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, které nejsou předmětem státního, služebního ani obchodního tajemství. ... Při tomto vymezení není vůbec namístě hledat mezi jednotlivými ustanoveními atomového zákona a zákona č. 106/1999 Sb. vztah generality a speciality, neboť se vzájemně nederogují, nýbrž doplňují a z každého z nich vyplývá podmnožina celkové množiny informací, kterou má žalovaný poskytovat. Má tak poskytovat jednak „informace o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany“ podle § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona; a jednak informace vztahující se k jeho působnosti podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. ... Tak z podmnožiny informací o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany jsou vyloučeny v § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona informace, které jsou předmětem státního, služebního nebo obchodního tajemství. Obdobně z podmnožiny informací vztahujících se k působnosti žalovaného coby povinného subjektu podle § 2 zákona č. 106/1999 Sb. jsou jeho dalšími ustanoveními vyloučeny například utajované skutečnosti podle § 7, obchodní tajemství podle § 9 (a zdejší soud si je vědom, že vzhledem k povaze činnosti žalovaného bude právě obchodní tajemství vylučovat z poskytování celou řadu informací, jež spadají do předmětu jeho činnosti), majetkové poměry podle § 10 a celá řada dalších typů informací vymezených zejména v § 8a a § 11.“*

7. Tuto judikaturu plně aproboval i Ústavní soud v několika usneseních, jimiž neshledal zásah do základních práv, a odmítl proto pro zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnosti směřující proti výkladu správních soudů, které postavení „veřejné instituce“ přiznaly

společnostem Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost (usnesení ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12), či Brněnské komunikace a.s. (usnesení ze dne 14. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 1705/13). V nálezu sp. zn. I. ÚS 3930/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 115/77 SbNU 685) Ústavní soud konstatoval (bod 22), že „*obecné soudy již dříve rozhodly, že CHAPS je v dané oblasti povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť na CHAPS byl převeden výkon činnosti, kterou podle § 17 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, má vykonávat Ministerstvo dopravy. Tento názor obecných soudů je ústavně konformní a vychází z judikatury Ústavního soudu [viz nálezy sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 (N 10/44 SbNU 129)]. Nakonec Ústavní soud ústavní stížnost CHAPS proti těmto rozhodnutím obecných soudů již odmítl jako zjevně neopodstatněnou (usnesení sp. zn. II. ÚS 3669/13 ze dne 15. 7. 2014). Pokud byl na CHAPS v této oblasti přenesen výkon veřejné moci, dostává se věc do působnosti čl. 17 Listiny, který se vztahuje na přístup k informacím od státu jako nositele veřejné moci [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010 (N 68/56 SbNU 761; 123/2010 Sb.), bod 50]*“ [obdobný závěr je obsažen rovněž v nálezu sp. zn. IV. ÚS 746/15 ze dne 25. 2. 2016 (N 37/80 SbNU 465)].

8. K určitému posunu vůči dosavadní judikatuře došlo v rozsudku ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015-84 (č. 3405/2016 Sb. NSS), který se opět týkal společnosti ČEZ, a.s., a v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že v judikatuře týkající se veřejných institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím „*lze vysledovat postupnou vývojovou tendenci, že se pod pojem veřejná instituce zařazuje čím dál tím více na první pohled soukromoprávních subjektů, u nichž určitým způsobem převažuje státní, resp. municipální vliv*“. Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že „*právě efektivní ovládnutí akciové společnosti státem považuje za nejvýznamnější kritérium pro podřazení tohoto soukromoprávního subjektu pod pojem veřejná instituce. Kritéria popsaná Ústavním soudem sice nebyla vývojem judikatury překonána, nicméně je lze ve vztahu k tomuto kritériu považovat za kritéria vedlejší. Ta mohou být rozhodující v případech, nelze-li ovládnutí společnosti státem zjistit se stoprocentní jistotou. Tuto tendenci, tj. akcentování kritéria ovládnutí soukromého subjektu státem, lze vysledovat i z již zmiňovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu; za zásadní kritérium považoval faktické ovládnutí soukromoprávní entity také rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, bod 102.*“ Samotná kritéria zakotvená nálezem ve věci *Letiště Praha* zde však zpochybněna nebyla, pouze byl větší důraz položen na kritérium „*efektivního ovládnutí*“.

9. Následně však Ústavní soud vydal opakovaně zmiňovaný nálezy ČEZ, v němž sice ocitoval i některé pasáže nálezu *Letiště Praha*, současně ovšem vyloučil, že by obchodní společnosti mohly být pokládány za veřejné instituce, leda by šlo o „*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*“ (bod 70). Zároveň zde Ústavní soud vyloučil, že by soukromoprávní subjekty mohly být pokládány za „*veřejnou instituci*“, když uvedl (bod 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.*“

10. Tento nálezu tedy vychází z názoru, že ve vztahu k soukromoprávním subjektům nemohou soudy doplňovat kritéria, na jejichž základě by byly klasifikovány jako „veřejné instituce“, neboť to by bylo podle Ústavního soudu v rozporu s výhradou zákona zakotvenou v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

11. Relevanci závěrů obsažených v *nálezu Letiště Praha* nicméně Ústavní soud v poslední době opět potvrdil v *nálezu* sp. zn. I. ÚS 1262/17 ze dne ze dne 27. 3. 2018 („*Pražská plynárenská*“), kde zejména uvedl, že „*ačkoliv je stěžovatelka obchodní společností, jejíž jediný akcionář je jiná obchodní společnost, není v jejím případě vyloučeno - za podmínky současného naplnění příslušných definičních znaků - aby byla veřejnou institucí ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., resp. subjektem povinným k poskytnutí informací. V opačném případě by záleželo pouze na vůli územně samosprávného celku, zda předmětným řetězením korporátních vztahů vyloučí, při zachování svého předmětného vylučného postavení, posouzení jím ovládané obchodní společnosti jako povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb.*“

[...]

12. Ze shora uvedeného se podává, že právní názory, obsažené v citovaných nálezech Ústavního soudu *Letiště Praha* a *ČEZ*, vedle sebe neobstojí, jelikož jsou založeny na podstatně odlišných východiscích. Z *nálezu Letiště Praha* (a dále např. z *nálezů Dopravní podnik hl. m. Praha, a. s. a Brněnské komunikace, a. s.*) totiž plyne, že pro rozlišení toho, zda má určitý subjekt povahu veřejné nebo soukromé instituce, je třeba posoudit pět znaků (viz shora), přičemž pro toto zařazení je určující „převaha“ těchto znaků. Proto mezi veřejné instituce ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím Ústavní soud v minulosti výslovně zařadil i subjekty, které byly zřízeny podle obchodního zákoníku, resp. jednalo se o obchodní společnosti.

13. V *nálezu ČEZ* se však Ústavní soud od tohoto přístupu značně odchýlil, když uvedl (bod 67, podtrhl ÚS), že „*na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovést žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce. Definiční znaky, které v minulosti vymezil Ústavní soud ve svých nálezech, měly zamezit právě tomu, aby byl uvedený pojem vztažen na jiné než veřejnoprávní subjekty. Ve vztahu k soukromoprávním subjektům ale žádná "upřesňující" kritéria dovést nelze. Nad rámec zákona je přitom nemohou v rámci své rozhodovací činnosti "dotvořit" ani soudy. Pakliže by tak učinily a na jejich základě přiznaly některému ze soukromoprávních subjektů postavení veřejné instituce, uložily by mu tím povinnost v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny.*“

14. Jinými slovy vyjádřeno, Ústavní soud zde v podstatě zcela vyloučil vymezení kritérií pro zařazení soukromoprávních subjektů mezi veřejné instituce, což však výslovně učinil (zejména) právě v *nálezu Letiště Praha*. Za této situace není dána jiná možnost než rozhodnutí formou stanoviska pléna Ústavního soudu, které musí posoudit, zda platí závěry obsažené v *nálezu Letiště Praha* anebo v *nálezu ČEZ*.

15. Z *nálezu ČEZ* se dále podává, že v něm Ústavní soud striktně uvedl (bod 69), že „*obchodní společnost představuje typický příklad soukromoprávního subjektu, vůči němuž se, pokud jde o ukládání povinností, musí v plné míře uplatnit ústavní záruky základních práv a svobod. Nezáleží na tom, zda je jejím společníkem stát nebo územně samosprávný celek, ani jaká je jejich účast v obchodní společnosti a práva a povinnosti z ní plynoucí. Obchodní společnost je samostatný subjekt, jehož zájmy nemusí být totožné se zájmy jejího společníka.*“

16. Z toho Ústavní soud dovodil, že by podřazení obchodní společnosti pod pojem „veřejné instituce“ „bylo možné jen v případě, že by tato naplňovala definiční znaky veřejné instituce a současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly výlučně "k tíži" veřejné moci. Muselo by tedy jít o případ subjektu, jehož postavení by bylo - co do podstaty - stejné bez ohledu na to, zda má formu obchodní společnosti, nebo některé z právnických osob veřejného práva. Jako příklad lze uvést akciovou společnost, jež byla zřízena zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku. Na takovou obchodní společnost by bylo možné odůvodněně nahlížet jako na veřejnoprávní subjekt. Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů.“

17. Z nálezu Letiště Praha se přitom podává, že pro podřazení pod pojem „veřejná instituce“ je rozhodující komplexní posouzení povahy konkrétního subjektu a převaha znaků, které jsou typické pro soukromou nebo veřejnou instituci. Výslovně zde Ústavní soud uvedl, že „pojem „veřejný podnik“ je toliko podmnožinou pojmu „veřejné instituce“.“ Veřejný podnik pak charakterizoval tak, že jde o podnik, jehož činnost je spojena s veřejným zájmem.

18. Kromě názorového rozporu mezi oběma citovanými nálezy existuje navíc obsahový nesoulad i v rámci samotného odůvodnění nálezu ČEZ. Ústavní soud zde totiž na straně jedné uvedl, že v případě soukromoprávních subjektů nelze ze zákona dovodit žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce a nad rámec zákona tak nemohou činit ani soudy (bod 67) a současně konstatoval, že obchodní společnost je soukromoprávní subjekt, vůči němuž se co do ukládání povinností musí v plné míře uplatnit ústavní záruky základních práv a svobod a „nezáleží na tom, zda je jejím společníkem stát nebo územně samosprávný celek, ani jaká je jejich účast v obchodní společnosti a práva a povinnosti z ní plynoucí“ (bod 69). Na straně druhé však Ústavní soud výslovně připustil, že veřejnou institucí může být obchodní společnost, pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky (body 70, 71). Z celkového zaměření, systematiky ani obsahu předmětného odůvodnění je přitom zřejmé, že žádný z citovaných právních názorů nelze označit za pouhé *obiter dictum*. Právě naopak, jedná se o nosné důvody tohoto nálezu.

19. Lze tak shrnout, že v nyní projednávané věci je nezbytné přijetím stanoviska potvrdit (resp. vyvrátit) správnost některého ze tří následujících právních názorů, vyslovených dříve v citovaných nálezech Ústavního soudu a které ze shora uvedených důvodů nejsou vzájemně slučitelné:

- (a) i obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, není veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím (body 67-69 nálezu ČEZ);
- (b) o veřejnou instituci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím se jedná toliko v případě obchodních společností, jejichž jediným vlastníkem je stát nebo veřejnoprávní korporace (bod 70-71 nálezu ČEZ), anebo
- (c) veřejnou institucí je i taková obchodní společnost, u níž převažují znaky typické pro veřejné instituce (zejména převažuje majetková účast státu nebo veřejnoprávní korporace – nález Letiště Praha).

20. Zodpovězení této otázky je přitom nezbytné pro rozhodnutí o ústavní stížnosti ve věci vedené pod sp. zn. II. ÚS 618/18, tedy pro zformulování nosných důvodů rozhodnutí. Jak se totiž podává ze shora provedené narace, oba správní soudy konstatovaly judikatorní rozpor mezi právními názory obsaženými v *nálezu Letiště Praha* a v *nálezu ČEZ*, přičemž se však cítily být vázány právním názorem, podle něhož povinnost poskytovat informace nelze vztahovat na subjekty soukromého práva, kterými jsou obchodní společnosti a které nemohou být veřejnými institucemi ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím (body 67-69 *nálezu ČEZ*). Pokud by proto měl platit právní názor označený v předchozím bodu sub a), pak by musela být ústavní stížnost zamítnuta; pokud by naopak měl platit právní názor sub b) nebo c), bylo by namíště ústavní stížnosti vyhovět.

21. Podmínky pro přijetí sjednocujícího stanoviska podle ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu jsou proto splněny.

22. Ze shora uvedené rekapitulace je dostatečně zřejmé, že v judikatuře Ústavního soudu existuje názorový nesoulad ohledně vymezení pojmu „veřejná instituce“ obsaženého v zákonu o svobodném přístupu k informacím. Jakkoliv se přitom jedná o pojem podústavního práva, je nezbytné jeho vyjasnění Ústavním soudem, jelikož se současně jedná o výklad čl. 17 Listiny. Zmíněný judikatorní nesoulad se přitom týká toho, zda pod pojmem „veřejná instituce“ je nutno chápat též obchodní společnosti, které ovšem vykazují převahu znaků veřejné instituce, tzn. zejména jsou vlastněny zcela nebo převážně státem.

23. K tomu Ústavní soud uvádí, že podle jeho setrvalého přesvědčení je třeba právní pojmy vykládat především podle jejich smyslu a nikoliv podle striktně gramatického znění právní normy. V tomto kontextu viděno Ústavní soud již v *nálezu Letiště Praha* zdůraznil, že dnes je již prakticky nemožné důsledné a jednoznačné oddělení všech institucí soukromých a veřejných, což souvisí rovněž s často velmi nezřetelnou hranicí mezi veřejným a soukromým právem. V současnosti je proto skutečností, že tato hranice je rozostřována a stát přenáší řadu svých funkcí na nestátní (a často i neveřejnoprávní) subjekty, takže vymezení pojmu veřejná instituce pouze prostřednictvím jediného kritéria je značně iluzorní. Např. v *nálezu* věnovaném instituci politických stran [nález sp. zn. Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995, č. 296/1995 Sb. (N 62/4 SbNU 113)] Ústavní soud akcentoval jejich veřejný význam v parlamentní formě vlády, a tím výslovně připustil i jejich ústavně privilegované postavení, nicméně současně uvedl, že navzdory tomu se i nadále jedná o právnické osoby soukromého práva.

24. Ústavní soud se proto neztotožňuje s kategorickým názorem, který vyjádřil v *nálezu ČEZ*, že ve vztahu k soukromoprávním subjektům nemohou žádná upřesňující kritéria pro jejich podřazení mezi veřejné instituce dotvořit ani soudy. Ve skutečnosti totiž nejde o dotváření jakýchsi nahodilých a dalších kritérií, překračujících zákonné vymezení povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nýbrž o to, že v ustanovení § 2 odst. 1 tohoto zákona použitý pojem „veřejné instituce“ je typickým neurčitým právním pojmem, který musí obecné soudy teprve náležitě interpretovat. Pokud by tak totiž nečinily, pak by neplnily svoji roli, kterou mají v ústavním systému České republiky. Jakkoliv totiž platí, že pojem veřejná instituce není v právním řádu České republiky, ani v právu evropském, dostatečně definován, tato skutečnost nic nemění na tom, že s tímto pojmem zákon o svobodném přístupu k informacím počítá, když veřejným institucím stanovuje určité povinnosti.

25. Ústavní soud vycházel rovněž z předpokladu racionality zákonodárce a jednoty právního řádu. Dalším zákonem, který se bezprostředně týká transparency činnosti veřejných institucí, je totiž zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv,

uverejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), podle jehož ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) platí, že „prostřednictvím registru smluv se povinně uveřejňuje soukromoprávní smlouva, jakož i smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jejíž stranou je právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby“. Návrh na zrušení tohoto ustanovení pro jeho tvrzenou protiústavnost zamítl Ústavní soud nálezem ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17 (dále též „plenární nález“). V tomto nálezu mimo jiné uvedl, že subjekt, kterým je právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby, hospodáří alespoň částečně s veřejnými finančními prostředky (bod 71). Účelem zákona (bod 72) je pak „zpřístupnění dotčených smluv široké veřejnosti v souladu s ústavně zaručeným právem na informace podle článku 17 odst. 1 a 5 Listiny (informační funkce zákona). To lze ostatně dovodit také z vazby mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a zákonem o registru smluv, neboť platí, že prostřednictvím registru smluv se neuveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím (§ 3 odst. 1 zákona o registru smluv). Konečně lze doplnit, že ve vazbě na uvedený účel je možné identifikovat i další základní právo, jež je prostřednictvím zákona realizováno, totiž právo občanů podílet se na správě věcí veřejných dle článku 21 odst. 1 Listiny (kontrolní funkce zákona)“. Na jiném místě citovaného nálezu se v tomto kontextu zmiňuje posilování „jednoho z nejvýznamnějších moderních politických práv, jehož smyslem je umožnit veřejnosti (mimo jiné) i efektivní kontrolu veřejné moci“ (bod 85).

26. Právě citovaný plenární nález se ocitá v přímém rozporu s nálezem ČEZ. V nálezu ČEZ totiž Ústavní soud dovodil (bod 76), že povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím by u stěžovatelky „ovlivňovala její postavení v rámci hospodářské soutěže. Pakliže by šla nad rámec informační povinnosti ostatních soutěžitelů, mohla by v závislosti na povaze poskytovaných informací [...] vést dokonce k ohrožení smyslu její existence.“ Naopak *ratio decidendi* plenárního nálezu je založeno na tom (bod 87), že „označené dotčené subjekty totiž přinejmenším z části [...] hospodáří s veřejnými prostředky. V situaci, kdy dotčený subjekt je přímo, anebo zprostředkovaně (skrze jiný subjekt) napojen na veřejné rozpočty a finance z nich plynoucí, proto nelze přijmout tezi navrhovatelky, že takový subjekt je ve srovnatelném postavení s jinými soukromoprávními subjekty, které rovněž provozují podnikatelskou činnost. Řádné a efektivní nakládání s prostředky, jimiž dotčený subjekt disponuje, totiž není v zájmu pouze úzkého okruhu osob (primárně společníků či akcionářů) či jednotlivce, jako je tomu u běžných kapitálových společností, nýbrž ve prospěch širší komunity [např. občanů obce či kraje, jde-li o subjekty dle § 2 odst. 1 písm. n) zákona], nebo celé společnosti. Za relevantní přitom Ústavní soud nepovažuje ani námitku navrhovatelky, že dané subjekty nesledují veřejný účel – i tam, kde jsou veřejné prostředky užívány v souladu se zákonem k soukromým účelům, je třeba dbát na to, aby se tak dělo hospodárně. Jinými slovy nelze akceptovat iracionální či nehospodárné nakládání s veřejnými prostředky snad pouze proto, že se tak děje v rámci podnikatelské činnosti daného subjektu“. Jinak řečeno, na rozdíl od nálezu ČEZ se Ústavní soud v plenárním nálezu jednoznačně přiklonil k právnímu názoru, že ani okolnost, že povinné subjekty vyvíjejí podnikatelskou činnost a nacházejí se v konkurenčním prostředí s ostatními soukromými subjekty, nezakládá důvod, pro který by měla být oslabována veřejná kontrola jejich hospodaření. Jak se totiž podává z jeho odůvodnění (bod 103), „je-li dotčený subjekt přímo, anebo zprostředkovaně (skrze jiný subjekt) napojen na veřejné rozpočty a finance z nich plynoucí, nelze přijmout tezi navrhovatelky, že takový subjekt je ve srovnatelném

postavení s jinými soukromoprávními subjekty, které rovněž provozují podnikatelskou činnost.“

27. Jen pro úplnost Ústavní soud rovněž uvádí, že v současnosti je připraven návrh novelizace směrnice Evropského parlamentu a Rady [ze dne 25. dubna 2018 COM(2018) 234 final 2018/0111 (COD)] o opakovaném použití informací veřejného sektoru, podle jehož čl. 2 bod 3 „*se „veřejným podnikem“ rozumí jakýkoli podnik, nad nímž mohou subjekty veřejného sektoru přímo nebo nepřímo vykonávat rozhodující vliv na základě vlastnictví takového podniku, finanční účasti v něm nebo pravidel, jimiž je řízen.“*

28. Navíc, názor obsažený v *nálezu ČEZ*, je i značně nelogický, jelikož stanoví (bod 70), že podřazení obchodní společnosti pod pojem „veřejná instituce“ by 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.“* Jinými slovy vyjádřeno, v tomto nálezu Ústavní soud stanovil, že kromě toho, že u obchodní společnosti nestačí, že veřejnou institucí je (příčemž je zcela nejasné, kdo by vlastně naplnění definičních znaků hodnotil, když je údajně ani nelze dovodit – bod 67), nýbrž musí ještě veškeré právní následky jít výlučně k tíži veřejné moci. Ve svých důsledcích tak Ústavní soud na tento typ veřejných institucí klade požadavky, výrazně převyšující zákonnou úpravu.

29. Ústavní soud považuje rovněž za podstatné, že ze shora provedené rekapitulace judikatorního vývoje je dostatečně patrné, že předmětný výklad pojmu „veřejná instituce“ byl proveden *nálezem Letiště Praha* již v roce 2007, a v průběhu dalšího období byl akceptován a dále prohlouben a zpřesněn rozhodovací činností a praxí správních soudů i správních orgánů. Tato názorová jednota trvajících deset let (jinak vyjádřeno: předvídatelnost jejich postupu) je přitom hodnotou *per se*. *Nález ČEZ* a právní argumentaci v něm obsaženou je z tohoto hlediska nutno hodnotit jako značně překvapivou a schopnou opět rozkolísat již ustálený právní výklad. V jejím důsledku se totiž objevuje řada dalších sporných otázek. Ústavní soud má proto za to, že pokud mělo vůbec dojít k restriktivnějšímu způsobu interpretace předmětného neurčitého právního pojmu po deseti letech jeho ustáleného výkladu, bylo namíste postupovat cestou změny legislativy, a nikoliv přijetím senátního nálezu. Primárním úkolem Ústavního soudu přitom je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavně zaručených základních práv (čl. 4 a čl. 83 ústavy), tedy v dané konstelaci zejména žadatelů o poskytnutí informací, a nikoliv povinných subjektů.

30. Ústavní soud dále akcentuje smysl zákona o svobodném přístupu k informacím, tzn. v maximální možné míře umožnit přístup veřejnosti k údajům, které se týkají činnosti povinných subjektů. Smyslem ústavně zaručeného základního práva na informace je umožnit a usnadnit efektivní veřejnou kontrolu výkonu veřejné moci, což ovšem zahrnuje též kontrolu hospodaření s majetkovými hodnotami, jež jsou veřejnou mocí přímo nebo nepřímo ovládané. Tento smysl ovšem bude zcela naplňován nikoliv tím, že bude omezován okruh povinných subjektů, nýbrž naopak tím, že v pochybnostech bude voleno řešení pro jejich rozšíření. Jak potvrdil Ústavní soud v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17, účelem vyšší míry transparentnosti právnických osob, které hospodaří s veřejnými prostředky, je záruka práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, a to v širším kontextu efektivní kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti. Prostředkem způsobilým dosáhnout uvedeného účelu je přitom jak zákonná úprava registru smluv, tak také podřazení právnických osob, v nichž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace většinovou majetkovou účast, pod pojem „veřejná instituce“ podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Důvody, pro které se má daná informační povinnost, byť provedená ve dvou rozdílných zákonech, vztahovat na stejný okruh povinných osob, jsou totiž identické.

31. Z důvodu předejití případné námitky ohledně možného zneužívání práva na přístup k informacím Ústavní soud zdůrazňuje, že toto stanovisko se týká *toliko otázky vymezení povinných subjektů a nikoliv rozsahu konkrétních informací, které by měly být k žádosti poskytovány*. Tento rozsah totiž lze u povinných subjektů omezit, a to z řady důvodů (viz zejm. § 7 a násl. cit. zákona). Jak bylo opakovaně judikováno, právo na informace není právem absolutním a povinné subjekty proto nemají povinnost poskytnout všechny informace. Poskytnutí může být odepřeno s ohledem na zájmy zakotvené v čl. 17 odst. 4 Listiny [nález sp. zn. I. ÚS 1885/09 ze dne 5. 5. 2010 (N 103/57 SbNU 335)]. Toto odepření musí být nezbytné v demokratické společnosti, tedy zejména přiměřené sledovanému zájmu [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010 (N 68/56 SbNU 761; 123/2010 Sb.), body 31 a následující; či nález sp. zn. I. ÚS 517/10 ze dne 15. 11. 2010 (N 223/59 SbNU 217), body 56 a následující]. Nicméně tam, kde není naplněn žádný relevantní zájem na odepření informace, poskytnutí informace odmítnout nelze.

32. Další důvod pro názorový odklon od některých právních závěrů obsažených v *nálezu ČEZ* spočívá rovněž v tom, že není správné, aby bylo výhradně na vůli povinného subjektu, zda vědomě vyloučí některou svou činnost z režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. *Nález ČEZ* bohužel pro tento postup dává velmi silnou oporu. Zatímco totiž ve věci *Letiště Praha* (a v judikatuře navazující, včetně řady rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) Ústavní soud vycházel z komplexního posouzení daného subjektu a stanovil povinnost materiálně hodnotit převahu jeho znaků (přičemž podle pozdější judikatury Nejvyššího správního soudu je kladen důraz na kritérium efektivního ovládnutí), ve věci *ČEZ* poskytl Ústavní soud nechtěně velmi jednoduchý „návod“, jak se z kontrolního mechanismu zákona o svobodném přístupu k informacím vymanit. Postačuje totiž, aby „*stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů*“ (bod 71). Tímto způsobem je ovšem právo na svobodný přístup k informacím ze strany veřejnosti fakticky značně negováno. Ústavní soud má proto za to, aby bylo v těchto případech bráno jako relevantní faktické posouzení majetkové podstaty daného subjektu a nikoliv jen jeho právní forma (*nález ČEZ*). Pouze tento přístup totiž konvenuje materiálnímu nazírání na pojem „veřejná instituce“ a na celkový smysl a kontext základního práva na svobodný přístup k informacím.

33. Zvolenému extenzivnímu výkladu ostatně nasvědčuje i samotná důvodová zpráva k novele zákona o svobodném přístupu k informacím provedené zákonem č. 61/2006 Sb. (účinnost od 23. 3. 2006), kterou byla z citovaného ustanovení vypuštěna slova „*hospodařící s veřejnými prostředky*“. Důvodová zpráva k této novele uvádí, že „*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.*“

34. Lze tak uzavřít, že pro posouzení pojmu „veřejná instituce“ použitého v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a konkretizujícího základní právo na svobodný přístup k informacím je rozhodující nikoliv právní forma dané právnické osoby, nýbrž majetková účast státu nebo jiné veřejnoprávní korporace. Pokud stát nebo jiná veřejnoprávní korporace má v této právnické osobě většinovou majetkovou účast, jedná se o veřejnou instituci ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.“

III.

5. Protože se však při hlasování pléna Ústavního soudu dne 19. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS-st. 46/18, pro shora doslovně citovaného návrh stanoviska nevyсловila potřebná většina soudců (§ 13 ve spojení s § 23 zákona o Ústavním soudu) a toto stanovisko proto nebylo přijato, bude II. senát pokračovat v řízení o ústavní stížnosti stěžovatele.

P o u ě n í : Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 21. února 2019

Vojtěch Šimíček v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Kadlečková