

**Ústavní soud**

Joštova 625/8

660 83 Brno 2

[podani@usoud.cz](mailto:podani@usoud.cz)

ID datové schránky: **z2tadw5**

**datovou zprávou**

V Praze dne 15. 2. 2018

**stěžovatel:** **Oživení, o.s.**, (*spolek*),  
se sídlem Muchova 232/13, 160 00 Praha 6, IČO: 67365353  
jedinající Mgr. Martinem Kameníkem, předsedou spolku  
**zastoupen:** Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem, ev. č. ČAK 12427  
se sídlem Lublaňská 398/18, 120 00, Praha 2 — Vinohrady

**účastník řízení:** **Nejvyšší správní sou**  
Polní 994/39, 608 01 Brno  
za něhož jedná Mgr. David Hipšr, předseda senátu 7 As

**vedlejší účastník:** **OTE, a.s.**  
se sídlem Sokolovská 192/79, 186 00 Praha 8, IČO: 26463318,  
jedinající Ing. Alešem Tomcem, předsedou představenstva

**Ústavní stížnost**

**proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017, čj. 7 As 311/2017-39  
a proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2017, čj. 8A 215/2016 - 48-52**

s návrhem na sjednocení judikatury Ústavního soudu ve věci stanovení kritérii pro prohlášení subjektu za veřejnou instituci podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

přílohy:

1. plná moc k podání ústavní stížnosti
2. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017, čj. 7 As 311/2017-39
3. vyjádření Českých drah, a.s. ve sporu 9A 230/2015

## I. úvod

**1** Oživení, o.s. (dále jen „stěžovatel“) se touto ústavní stížností ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „ZÚS“) domáhá zrušení pravomocného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 12. 12. 2017, čj. 7 As 311/2017-39 a pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2017, čj. 8A 215/2016 - 48-52, jímž byla zamítnuta žaloba stěžovatele, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí společnosti OTE, a.s., IČ: 264 63 318, se sídlem Praha 8, Sokolovská 192/79 (dále „OTE, a.s.“ nebo „vedlejší účastník“), ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. 2016/O/1005, kterým bylo stěžovateli sděleno, že se vedlejší účastník necítí být povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., a že se na něj nevztahuje správní řád.

**2** V řízení předcházejícím tomuto rozhodnutí bylo porušeno stěžovatelovo právo na informace zaručené v čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve (dále jen „Listina“), právo podílet se na správě veřejných věcí podle čl. 21 odst. 1 Listiny a také právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

**3** Z důvodu existence rozporu mezi dvěma nálezy Ústavního soudu stěžovatel navrhuje, aby před tím, než rozhodne o této ústavní stížnosti, Ústavní soud nejprve sjednotil kritéria pro prohlášení subjektu za „veřejnou instituci“ jako povinného subjektu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „infozákon“), a to v řízení podle § 23 ZÚS.

**4** Rozhodnutí o posledním možném opravném prostředku, tedy napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu, byl doručen stěžovateli prostřednictvím jeho právního zástupce (Mgr. Pavla Černoouse, advokáta) dne 15. 12. 2017. Konec dvouměsíční lhůty padá na čtvrtek 15. 2. 2018. Tato ústavní stížnost je tak včasná.

## II. stručný přehled věci

**5** Dne 22. 9. 2016 zaslal stěžovatel OTE, a.s. prostřednictvím datové schránky žádost o poskytnutí informací podle infozákona. Předmětem žádosti bylo poskytnutí veškerých smluv mezi OTE, a.s. a Českomoravskou komoditní burzou Kladno IČ: 49546392 (se sídlem: náměstí Sítňá 3127, 272 01 Kladno,), které kdy byly uzavřeny, a to včetně všech jejich změn a dodatků.

Důkaz: žádost stěžovatele ze dne 22. 9. 2016 (*chyba v uvedení data žádosti*)

**6** OTE, a.s. na zasloupanou žádost odpověděla ještě tentýž den, a to podáním sp. zn. 216/O/950 tak, že žádost stěžovatele odmítla s odůvodněním, že není povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 infozákona a že kromě toho požadovaná informace představuje obchodní tajemství pro obě smluvní strany.

Důkaz: odpověď OTE, a.s. ze dne 22.9. 2016, sp. zn. 216/O/950

**7** Proti uvedenému rozhodnutí podal stěžovatel dne 29. 9. 2016 v zákonné lhůtě odvolání, kterým se domáhal zrušení rozhodnutí sp. zn. 2016/O/950 ze dne 22. 9. 2016 a příkázání požadované informace poskytnout s odkazem na nález Ústavního soudu ve věci Letiště Praha.

Důkaz: odvolání stěžovatele ze dne 29. 9. 2016

**8** Toto odvolání OTE, a.s. odmítl, protože se dle něj jedná o předmět obchodního tajemství, a je tedy irelevantní jestli je sám povinnou osobou podle infozákona, za kterou se ale nadále nepovažuje.

Důkaz: Rozhodnutí o odvolání ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. 2016/O/1005

**9** Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, ke které podal OTE, a.s. vyjádření a stěžovatel následnou repliku. Městský soud v Praze rozhodl ze dne 7. září 2017 rozsudkem čj. 8A 215/2016 - 48-52 tak, že ji zamítl. Ve svém odůvodnění se věnoval pouze výkladu pojmu „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 infozákona, který vykládal na základě čerstvého nálezu Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, ve věci ústavní stížnosti ČEZ, a.s. Městský soud v Praze rozhodoval bez přihlídnutí k dřívější judikatuře.

Důkaz: rozsudek Městského soudu ze dne 7. září 2017 čj. 8A 215/2016 – 48-52, vyjádření OTE, a.s., replika stěžovatele

**10** Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu pro nesprávné posouzení právní otázky soudem a navrhoval jeho zrušení. Stěžovatel argumentoval, že i ve světle nového nálezu ve věci ČEZ naplňuje OTE, a.s. pojmové znaky veřejné instituce. Pokud by tomu tak nebylo, a restriktivní výklad Městského soudu by byl přijat, jednalo by se o zásadní „revoluci“ v právu veřejnosti na informace. Znamenal by totiž zásadní omezení práva veřejnosti na informace ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny, když by bylo vyňato z působnosti infozákona obrovské množství společností vlastněných státem či územními samosprávnými celky.

Důkaz: kasační stížnost ze dne 20. 9. 2017

**11** Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl rozsudkem ze dne 12. 12. 2017 čj. 7 As 311/2017-39, a napadený rozsudek Městského soudu potvrdil resp. nezrušil. V odůvodnění odkázal na nález Ústavního soudu ve věci ČEZ a jeho restriktivní kritéria po prohlášení soukromoprávního subjektu za „veřejnou instituci“ ve smyslu infozákona, jejichž aplikace podle NSS vylučuje použití dřívějšího nálezu ve věci Letiště Praha. NSS přitom sám vyjádřil pochybnosti nad konzistentností rozhodování Ústavního soudu. Učinil tak s odkazem na všechny své dřívější rozsudky ve věci aplikace § 2 odst 1 infozákona, které přiznaly mnohým soukromoprávním institucím postavení „veřejné instituce“ a uvedl, že ale pouze Ústavní soud sám může sjednotit vlastní judikaturu v této věci (tj. odstranit rozpor mezi „nálezem Letiště Praha“ a „nálezem ČEZ“).

**12** Nejvyšší správní soud rozhodl o stěžovatelově kasační stížnosti bez toho, že by stěžovateli zaslal vyjádření žalovaného alespoň na vědomí.

Důkaz: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017, čj. 7 As 311/2017-39

### III. podrobné odůvodnění

#### A porušení zásady právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy a práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny v důsledku porušení principu předvídatelnosti soudního rozhodování

##### **návrh na projednání otázky v plénu Ústavního soudu (ke sjednocení judikatury ve věci definování pojmu „veřejná instituce“ dle § 2 odst. 1 infozákona)**

**13** Základním požadavkem právního státu je, aby veškeré právo, které stát vytváří, bylo předvídatelné. Touto otázkou se zabýval několikrát Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který již v roce 1979 v rozsudku ve věci Sunday Times (rozsudek ESLP ze dne 24. 4. 1979 ve věci Sunday Times vs. Velká Británie) rozhodl, že právo musí splňovat tři základní podmínky: dostupnost, srozumitelnost a předvídatelnost následků. Judikatura ESLP se od té doby od těchto podmínek neodchýlila, naopak byly dalšími rozsudky potvrzeny a ještě rozšířeny (např. rozšíření kritéria srozumitelnosti na odůvodnění soudních rozhodnutí). Podle ESLP pojem „právo“ nebo „zákon“ zahrnuje nejen právo psané, tj. zákony a podzákoné předpisy, ale zákonem se rozumí i platná a účinná ustanovení, tak jak je vykládají příslušné soudy, tedy judikatura příslušných soudů (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 14. 9. 2010, Sanoma Uitvengens B. V. vs. Nizozemsko, rozsudek ESLP ze dne 24. 4. 1990, Kruslin vs. Francie).

**14** Podle judikatury Ústavního soudu ústavně zaručenému právu na spravedlivý proces odpovídá povinnost soudů rozhodovat předvídatelně v téže věci, což bylo v poslední době potvrzeno v nález ze dne 29. 4. 2014 uvedeném pod sp. zn. II.ÚS 940/13. Jinak by byl vytvářen prostor pro (byť jen potenciální) soudní libovůli, která je neslučitelná nejen s právem na spravedlivý proces ale zejména se zásadou právního státu.

**15** Pojem „veřejná instituce“ tak, jak je zakotven v ustanovení § 2 odst. 1 infozákona, je nepochybně neurčitým právním pojmem, jehož výklad a aplikace v konkrétních případech náleží správním orgánům a soudům, a posléze také Ústavnímu soudu. Ústavní soud ve svém nález ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (dále též „nález ve věci Letiště Praha“) stanovil pět kritérií, na základě nichž lze právnickou osobu (formou založení veřejného i soukromého práva) prohlásit za veřejnou instituci povinnou k poskytnutí informací ve smyslu shora uvedeného ustanovení infozákona. Tato kritéria poměřovala konkrétní právnickou osobu podle toho na základě čeho vznikla, kdo ji zřídil, ovládá a dohlíží na její činnost a jaký účel tato právnická osoba plní.

**16** Na základě tohoto nálezu se ustálila soudní judikatura a jak správní soudy, tak Nejvyšší správní soud od té doby za „veřejné instituce“ povinné poskytovat informace podle infozákona prohlásily řadu (formou založení) soukromoprávních osob — tyto jsou konkrétně zmiňovány i s předmětnými rozsudky v bodu 20 napadeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Stížnosti některých těchto veřejných institucí byly posléze Ústavním soudem odmítnuty jako zjevně neopodstatněné z čeho lze zcela jistě dovodit, že Ústavní soud se ztotožnil s výkladem Nejvyššího správního soudu (vlastně s aplikací svého nálezu ve věci Letiště Praha).

**17** V roce 2009 Nejvyšší správní soud rozhodoval o stížnosti společnosti ČEZ, a.s., a to rozsudkem ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009 -94, který v právní větě (publikované ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod. č. 1972/2010), výslovně stanovil, že „*ČEZ, a.s., je ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, veřejnou institucí povinnou poskytovat informace vztahující se k její působnosti*“. Tento výklad byl následně po opakování celého procesu Nejvyšším správním soudem potvrzen, a to rozsudkem ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 155/2015 - 84. V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud v souladu s konstantní judikaturou, a to svou i Ústavního soudu, opětovně zabýval povahou ČEZ, a.s. ve vztahu k pojmu „veřejná instituce“ a pro toto prosouzení u soukromoprávních subjektů stanovil, že „*zásadním kritériem pro podřazení soukromoprávní společnosti pod pojem veřejná instituce podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je efektivní ovládání této společnosti státem*“. Ve svém odůvodnění se zcela logicky odvolával mj. na to, že „*zákonem č. 61/2006 Sb. účinným od 23. 3. 2006 byla z ustanovení § 2 odst. 1 zákona o informacích vypuštěna slova „hospodařící s veřejnými prostředky*“. Je tak zřejmé, což bylo ostatně prezentováno také ústavním soudem, že *žadatel má 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*“. I po tomto zpřísnění Nejvyšší správní soud za „veřejnou instituci“ ve smyslu infozákona ČEZ, a.s. prohlásil.

**18** V následném řízení před Ústavním soudem, vyvolaném ČEZ, a.s., se však Ústavní soud resp. jeho IV. senát od své konstantní a mnohokrát potvrzené judikatury výrazně odchýlil a prohlásil, že právnícké osoby soukromého práva nadále nelze považovat za veřejné instituce na základě kritérii stanovených v nálezu ve věci Letiště Praha resp. že tyto kritéria je potřeba zúžit. „*Podřazení určité obchodní společnosti pod tento pojem by — při jeho současném zákonném vymezení — bylo možné jen v případě, že by tato naplňovala definiční znaky veřejné instituce a současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly výlučně „k tíži“ veřejné moci. Muselo by tedy jít o případ subjektu, jehož postavení by bylo — co do podstaty — stejné bez ohledu na to, zda má formu obchodní společnosti, nebo některé z právníckých 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*“ (nález ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, dále též „*nález ve věci ČEZ*“).

**19** Ústavní soud dále uvedl, že pokud by byl opravdu dán veřejný zájem na poskytování informací soukromoprávními subjekty, musí jim být taková povinnost stanovena zákonem. Napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z odůvodnění nálezu podrobně cituje, takže stěžovatel ho nebude dále přejímat. Pouze chce poukázat na to, že jediným rozhodnutím jednoho senátu Ústavního soudu byla zcela popřena celá dřívější judikatura ve věci stanovení kritérii pro prohlášení právnícké osoby soukromého práva za „veřejnou instituci“ a — jak také naznačil Nejvyšší správní soud — toto popření jde i proti záměru zákonodárce při vymezení povinných osob v ustanovení § 2 odst. 1 infozákona. Stěžovatel namítá nepředvídatelnost takového soudního rozhodování, a zatím hypoteticky se ptá, jak bude nyní přistupováno k soukromoprávním subjektům, které byly na základě dřívější judikatury prohlášeny za veřejné instituce a tedy povinné subjekty podle infozákona, informace poskytly a nyní můžou zcela oprávněně namítat, že byla při rozhodování o jejich stížnostech porušena zásada rovnosti před zákonem a že byly poskytnutím informací poškozeny. Zde demonstrativně: FC Hradec Králové, a.s., Sportovní areály města Kladna, s.r.o., TEPO, s.r.o., Teplárna České

Budějovice, a.s., Pražská plynárenská Servis distribuce, a.s., Dopravní podnik hl. města Prahy a další. V budoucnosti při aplikaci nálezu ve věci ČEZ budou tyto subjekty z režimu infozákona zcela jistě vyjmuty.

**20** Stěžovatelovo právo na spravedlivý proces bylo porušeno v důsledku napadeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a rozsudku Městského soudu v Praze, z důvodu porušení zásady předvídatelnosti rozhodování. Tyto soudy ale pouze aplikovaly náleze ve věci ČEZ tak, jak dřív aplikovaly náleze ve věci Letiště Praha. Nejvyšší správní soud si kladl podobné otázky jako nyní stěžovatel. V bodě 32 napadeného rozhodnutí k tomu uvádí: *„Posouzení pohledem těchto dvou nálezů tak vede k opačným výsledkům. Městskému soudu však nelze vyčítat, že se přiklonil k jednomu z nich. Jde pouze o důsledek rozhodovací činnosti ústavního soudu. Tu však nemůže sjednotit ani městský soud, ani Nejvyšší správní soud, nýbrž opět pouze samotný ústavní soud [viz § 23 a § 11 odst. 2 písm. i) zákona o ústavním soudu]. Pouze ústavnímu soudu přísluší, aby v budoucnu vyslovil, zda obchodní společnosti, pokud v převážné míře splňují kritéria vymezená v nálezu ve věci Letiště Praha, je možno nadále pokládat za „veřejné instituce“ ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo zda je za ně pokládat nelze, jak plyne z nálezu ve věci ČEZ; jinak řečeno, zda je rozhodující způsob vzniku a kontroly daného subjektu a účel jeho fungování, jak plyne z nálezu ve věci Letiště Praha, nebo zda je rozhodující jeho právní forma, jak plyne z nálezu ve věci ČEZ.“*

**21** Pokud tedy stěžovatel namítá nepředvídatelnost soudního rozhodování u napadených rozhodnutí, ta byla vyvolána v důsledku nepředvídatelného nálezu Ústavního soudu. Stěžovatel má za to, že již před samotným nálezem ve věci ČEZ měl IV. senát Ústavního soudu předložit tuto otázku k posouzení plénu Ústavního soudu, pokud se hodlal tak výrazně odchytil od dřívější judikatury, a to na základě § 23 ZÚS. *„Jestliže senát v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu, předloží otázku k posouzení plénu. Stanoviskem pléna je senát v dalším řízení vázán.“* Předvídatelnost aplikace práva je přitom podle stěžovatele imanentní znak právního státu (čl. I. Ústavy) Stěžovatel je proto přesvědčen, že je potřeba sjednotit výklad — a to v souladu s ústavním právem na informace, které je mj. nutnou podmínkou práva podílet se na správě veřejných věcí.

**22** Stěžovatel samotný náleze ve věci ČEZ považuje za zcela zjevný exces, který nemá oporu v zákoně ani v dřívější judikatuře a má za to, že dřívější judikaturou (zejména nálezem ve věci Letiště Praha ale i rozsudky NSS ve věci ČEZ a dalších soukromoprávních subjektů) stanovené pojmové znaky veřejné instituce jako povinného subjektu podle § 2 odst. 1 infozákona byly dostatečné a nijak extenzivní ve vztahu k (formou založení) soukromoprávním subjektům. Naopak, nynější aplikace nálezu ČEZ představuje významný zásah do práva na informace podle § 17 Listiny, a to nejen ve vztahu ke stěžovateli (viz dále bod B této stížnosti).

**23** Ústavní soud se v nálezu ve věci ČEZ rovněž vyjádřil k návrhu na zrušení ustanovení § 2 odst. 1 infozákona ve slovech *„a veřejné instituce“*, který považoval za zjevně neopodstatněný. Jak již bylo výše uvedeno, toto ustanovení doznalo podstatné změny zákonem č. 61/2006 Sb. účinným od 23. 3. 2006, kdy z něj byla vypuštěna dodatečná podmínka *„a hospodařící s veřejnými prostředky“*, což značí, že záměrem zákonodárce bylo, aby povinným subjektem byla v odůvodněném případě také veřejná instituce hospodařící se soukromými prostředky. Restriktivně vymezenými kritérii obsaženými v tomto nálezu ale

Ústavní soud de facto všechny takové subjekty z působnosti tohoto ustanovení (a tedy celého zákona) vyňal!

**24** Z tohoto důvodu se stěžovatel domnívá, že ještě před rozhodnutím ve věci je nutné pojmové znaky „veřejné instituce“ opětovně vyložit, a to v souladu s ustálenou judikaturou (včetně judikatury ústavního soudu) a úmyslem zákonodárce ve vztahu k § 2 odst. 1 infozákona tak, jak odpovídá ústavnímu právu podílet se na správě veřejných věcí, ústavnímu právu na informace a na spravedlivý proces a ústavně zakotvené zásadě právního státu. Stěžovatel proto navrhuje, aby podle ustanovení § 23 zákona o ústavním soudu byla tato otázka předložena plénu.

**B porušení práva na informace, které zaručuje čl. 17 odst. 1 Listiny  
porušení práva podílet se na správě veřejných věcí podle čl. 21 odst. 1 Listiny**

**25** Právo na informace, jehož podmínky jsou stanoveny infozákonem (jak požaduje § 17 odst. 5. Listiny), slouží v právním státě zejména jako nástroj kontroly veřejné moci a zabraňuje nejen korupci ale i jejímu zneužití.<sup>1</sup> Tuto kontrolu nejlépe vykonává nezávislý a nestranný orgán, kterým je ze své podstaty občanská společnost. Za tímto účelem byl založen i stěžovatel, a v této oblasti (tzv. public watchdog) působí od roku 1997 (dříve jako občanské sdružení, nyní jako spolek). Zajištění práva na informace je tak podmínkou sine qua non práva podílet se na na správě veřejných věcí podle čl. 21 odst. 1 Listiny.

**26** Za tu dobu mnohé informace, které získal v režimu infozákona, vedly k odhalení nehospodárnosti. Stěžovatel může ze své praxe prohlásit, že při aplikaci tohoto zákona rozhodně nedochází k neúměrnému zatěžování povinných osob a poskytování informací pro ně ani nepředstavuje jakoukoliv konkurenční nevýhodu (ve valné většině případů ani nelze o nějaké konkurenci v jejich prostředí mluvit), a pokud ano, lze informaci neposkytnout s odkazem na obchodní tajemství podle § 9 infozákona. Stěžovatel se plně ztotožňuje s argumentací Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení před Ústavním soudem ve věci ČEZ, kterou zde proto uvádí.

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

*(33) Uvedené veřejnou mocí ovládané entity, pokud by byly vyňaty*

<sup>1</sup> Když byla v roce 2006 resp. 2011 přijímaná Strategie vlády v boji proti korupci, byla za tímto účelem zpracovaná rozsáhlá analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (dostupná na <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/archiv-odk.aspx>) s cílem posílit jeho dopad a vymáhání.

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

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

**27** Následným nálezem ve věci ČEZ však, pode stěžovatele, došlo k takovému neúměrnému zúžení pojmu „veřejná instituce“, vůči němuž ve svém vyjádření Nejvyšší správní soud brojil. Stěžovatel tuto změnu, toto zúžení nyní pociťuje. Vedlejší účastník řízení je sice akciovou společností, kdy stát je vlastníkem 100% jeho akcií, ale nebyl zřízen zákonem, ale „pouze“ zakladatelskou listinou (ze dne 18. 4. 2001) na základě rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu, a to v souladu s § 27 energetického zákona v tehdy účinném znění. Přestože se zcela zřejmě jedná o subjekt, který je nejen ovládán státem ale jeho existence a činnost je taxativně vymezena v energetickém zákoně (srov. § 20a) a další činnost může vykonávat pouze po jejím schválení Ministerstvem průmyslu a obchodu — Nejvyšší správní soud, v důsledku aplikace nálezu ve věci ČEZ, dospěl k názoru, že když tento subjekt není zřízen přímo zvláštním zákonem, nejedná se o veřejnou instituci.

**28** Přitom vedlejší účastník je zcela jistě vykonavatelem veřejné moci, když řídí trh s elektřinou a za tímto účelem je jediným držitelem licence podle § 4 odst. 2 písm. c) energetického zákona, která je udělována pro celé území České republiky a v souladu s § 20a odst. 2 a § 4 odst. 1 písm. b) bod 7 energetického zákona na dobu neurčitou. Jinými slovy, vedlejší účastník má monopol na svou činnost na území České republiky, zákon počítá s jeho existencí a definuje jeho práva a povinnosti, která jsou nezbytná pro fungování energetického trhu, a stát je jeho jediným akcionářem a přímým nadřízeným (jak sám konstatuje ve svém rozhodnutí o odvolání). Z tohoto důvodu se stěžovatel domnívá, že by měl poskytovat nejen informace stanovené v energetickém zákoně, ale také veškeré informace o své činnosti na základě infozákona, a to z důvodu veřejné kontroly jeho činnosti. Vzhledem k tomu, že nepůsobí v tržním prostředí, nemůže ani případná žádost o informace podle infozákona způsobit jeho oslabení oproti konkurenci a zasáhnout do jeho majetkových práv (*srov. bod 76 nálezu ve věci ČEZ*).

**29** Zde stěžovatel poukazuje opětovně na nálezn ve věci ČEZ, kde Ústavní soud konstatuje a aprobuje, že již dříve „*neshledal ústavně nepřijatelným výklad správních soudů, který takovéto postavení (veřejné instituce — pozn. stěžovatele) přiznal společností Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost (usnesení ze dne 3. dubna 2012 sp. zn. I. ÚS 330/12) a Brněnské komunikace a.s. (usnesení sp. zn. III. ÚS 1705/13)*“. Tyto společnosti jsou rovněž (formou založení) soukromoprávními subjekty, jejichž jediným společníkem (vlastníkem akcií) je územní samosprávný celek, a přitom nebyly zřízeny zvláštním zákonem.

**30** Jestliže zákon umožňuje veřejnoprávní korporaci, aby založila (formou založení) soukromoprávní subjekt k zajišťování kompetencí, úkolů, cílů, které jinak podle zákona náleží (zakládající) veřejnoprávní korporaci — tj. aby veřejnoprávní korporace přenesla na „soukromoprávní subjekt“ výkon některých ze svých kompetencí, svých povinností, pak je nutno nahlížet na tento subjekt jako na „veřejnou instituci“ a tato **je založena na základě (v mezích) zákona, který její založení umožnil — nebo její založení dokonce předvídá, jako je tomu v případě OTE a.s. — a tedy není v rozporu s ustanovením čl. 4 odst. 1, když je takové „soukromoprávní společnosti“ uložena „informační povinnost“ vyplývající ze zákona o svobodném přístupu k informacím**. Opačný výklad (který zaujal NSS v nyní napadeném rozsudku) by dával velmi jednoduchý návod pro veřejnoprávní korporace jak se zbavení kontroly veřejnosti. Veřejnoprávní korporace by v konečném důsledku mohly fungovat jen jako zakladatelé „soukromých společností“ s tím, že by tyto společnosti vykonávaly většinu jejich kompetencí — a byly by přitom mimo jakoukoli kontrolu právě pro svůj soukromoprávní charakter. To, že se nejedná o planou či hypotetickou obavu dokládá právě velká obliba vkládání majetku obcí a jeho správy právě prostřednictvím „majetkových akciověk“ — a také časté odpírání informací o správě tohoto majetku a to nejen „obecné veřejnosti, ale také voleným zástupcům samosprávného celku. Je tak zřejmé, že vládnoucí politické skupiny využívají tyto „soukromé“ společnosti k tomu, aby se nemusely zpovídat z hospodaření s obecním majetkem. Podle stěžovatele toto nelze aprobovat.

**31** I v souladu s nálezem ve věci ČEZ se tak podle stěžovatele v tomto případě jedná právě „*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*“, i když interpretace tohoto kritéria je značně nejasná a činila obtíže i Nejvyššímu správnímu soudu. A tak ji „*pro jistotu*“ vyložil ještě úžeji než, jak bylo Ústavním soudem pouze demonstrativně načrtnuto.

**32** Z tohoto důvodu stěžovatel namítá, že napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu i rozsudkem Městského soudu v Praze došlo k neústavnímu zásahu do jeho práva na přístup k informacím. V důsledku toho i upření práva podílet se na správě veřejných věcí — když právě přístup k informacím je významnou a nutnou podmínkou pro výkon tohoto práva (viz výše úvod tohoto bodu B). Stěžovatel proto požaduje, aby je z tohoto důvodu Ústavní soud zrušil.

**33** Lze se domnívat, že Ústavní soud se nálezem ČEZ snažil o ochranu soukromého kapitálu „před neurčitým právním pojmem“, avšak kritérium „individuálního založení zákonem“, jak je tento nálezn aplikován, je příliš silné. Podle názoru stěžovatele zavedení takto tvrdé kritéria neobstojí ani v testu potřeby (ochrany soukromého vlastnictví lze dosáhnout jiným, lépe zvoleným kritériem) a ani v testu proporcionality (právo na informace je omezeno v neúměrně a zbytečně velkém rozsahu). Stěžovatel je přesvědčen, že kritérium nálezu ČEZ (nebude-li nálezn překonán) by měl být aplikován konformně s prejedikaturou.

**34** Dokladem o zneužívání nálezu ČEZ (povinnými subjekty) je např. vyjádření Českých drah, a.s. k žalobě ve věci sporu o informace týkajících se Masarykova nádraží (viz příloha). Je zcela absurdní, že právě subjekt, který ani podle nálezu ČEZ nebyl vyjmut z okruhu povinných subjektů uvedený nálezn interpretuje naopak.

## **C porušení práva na spravedlivý proces v důsledku upření práva „být slyšen“**

**35** Praxe Nejvyššího správního soudu je taková, že z hlediska účastníků fakticky libovolně dává či upírá prostor stranám k vyjádření ve sporu — někdy zašle vyjádření ke kasační stížnosti se slovy, že „další vyjádření už neočekává“, nebo „nevyžaduje“. A účastník je pak v nejistotě, kdy se Nejvyšší správní soud chystá rozhodnout — zda za půl roku, za týden či během 3 dní. Účastník je tedy v nejistotě do kdy má šanci podat repliku, či jestli už vůbec není k jejímu podání pozdě, neboť je již po poradě senátu. V tomto případě Nejvyšší správní soud vyjádření žalovaného k podané kasační stížnosti stěžovatele vůbec stěžovateli nezaslal. Stěžovatel tak před vynesením rozsudku vůbec neměl šanci reagovat na argumentaci žalovaného.

**36** Toto procesní pochybení je o to významnější, že žalovaný přednesl ve svém vyjádření nové argumenty — a také proto, že i Nejvyšší správní soud přistoupil k věci se zásadně jiným právním posouzením, než jaká byla dlouholetá praxe Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu — a od jejíhož popření [IV. senátem ÚS] dokonce Nejvyšší správní soud sám vyjádřil údiv. Stěžovateli tak bylo upřeno přednést svou argumentaci, kterou by reagoval na vyjádření žalovaného. Byla tak porušena významná zásada *auditor et altera pars* — a tedy i stěžovatelovo právo na spravedlivý proces — být slyšen.

**IV.**  
**závěrečný návrh**

**Ze všech výše uvedených důvodů, stěžovatel navrhuje, aby**

**senát Ústavního soudu řízení o stěžovatelově ústavní stížnosti přerušil a návrh na sjednocení judikatury ve věci definování pojmu „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodné přístupu k informacím postoupil k rozhodnutí plénu Ústavního soudu (§ 23 ZÚS)**

**a posléze, aby NÁLEZEM**

**I. Ústavní soud vyslovil, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017, čj. 7 As 311/2017-39 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2017, čj. 8A 215/2016 - 48-52 bylo porušeno stěžovatelovo právo na informace, právo podílet se na správě veřejných věcí, právo na spravedlivý proces a byla porušena zásada právního státu.**

**II. a pro tato porušení je zrušil.**

**Oživení, o.s.**