



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupen JUDr. Františkem Grznárem, advokátem se sídlem Paroubkova 228, Domažlice, proti žalovanému: **ČEZ, a.s.**, se sídlem Duhová 2/1444, Praha 4, IČ: 452 74 649, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- [1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřoval v tom, že žalovaný nerozhodl o jeho žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“).
- [2] Žalobce v podané žalobě uvedl, že dne 4. 11. 2015 podal žádost o poskytnutí informace týkající se uzavřených smluv povinným subjektem (či jeho dceřinými společnostmi) se

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

společností TeliaCall a.s., IČ: 257 09 623, se sídlem Argentinská 286/38, Praha 7, prostřednictvím elektronické podatelny na e-mailové adrese cez@cez.cz. Povinný subjekt tuto žádost zaevidoval pod č.j. 1079831332 u dceřiné společnosti ČEZ Zákaznické služby, s.r.o., a zaslal žalobci neformální e-mail s tím, že není žádným z povinných subjektů dle zákona č. 106/1999 Sb. a požadovanou informaci nebude poskytovat. Lhůta pro poskytnutí informace či vydání rozhodnutí o podané žádosti uplynula dne 19. 11. 2015, a proto žalobce podal prostřednictvím elektronické podatelny proti postupu povinného subjektu dne 23. 11. 2015 stížnost podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) předmětného zákona. Povinný subjekt žalobci odpověděl dopisem ze dne 24. 11. 2015 s tím, že žádnou žádost o informace neeviduje a zopakoval závěr, že má za to, že není povinným subjektem.

- [3] Žalobce dále v žalobě konstatoval, že povinný subjekt nerozhodl žádným způsobem o žádosti o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., ani o stížnosti dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Žalovaný je tak dle názoru žalobce nečinný.
- [4] K argumentům, které žalovaný uváděl ve svých sděleních, žalobce uvedl, že žalovaný je povinným subjektem, veřejnou institucí a je povinen řádným způsobem o žádosti v režimu zákona č. 106/1999 Sb. rozhodnout, tj. vydat rozhodnutí v souladu s tímto zákonem a subsidiárně zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Tento názor žalobce podpořil odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na rozhodnutí tohoto soudu ze dne 10. 10. 2013, č.j. 9 As 79/2013-24, ze dne 15. 10. 2010, č.j. 2 Ans 7/2010-175 a ze dne 6. 10. 2009, č.j. 2 Ans 4/2009-93. Žalovaný je dle závěrů vyplývajících z této judikatury povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb. k rozhodování jak o žádostech o informace, tak i o opravných prostředcích proti způsobu jejich vyřízení. Z toho důvodu se musí svou organizační strukturu přizpůsobit dvojinstančnímu způsobu rozhodování.
- [5] Z uvedeného důvodu žalobce navrhoval, aby soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o žádosti žalobce ze dne 4. 11. 2015 ve lhůtě do 15 dnů od právní moci rozsudku.
- [6] Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě navrhl její odmítnutí jako nepřípustné podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. Uvedl, že není veřejnou institucí, tedy povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Problematikou určení, zda předmětný subjekt je institucí veřejnou či soukromou se podrobně zabýval Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp.zn. I.ÚS 260/06 označil jednotlivá hlediska pro předmětnou identifikaci subjektu. Těmito hledisky jsou (1) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), (2) osoba zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), (3) 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), (4) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci), (5) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce), přičemž pro určení, že subjekt je veřejnou institucí, je nutné, aby tyto znaky u zkoumaného subjektu převažovaly. Žalovaný uvedl, že tyto znaky nenaplnuje zcela, a to z níže uvedených důvodů.
- [7] Ke způsobu vzniku a zániku a osobě zřizovatele žalovaný uvedl, že byl založen dne 30. 4. 1992 rozhodnutím Fondu národního majetku č. 187 (č.j. 639 153/91-23/3) v rámci velké

privatizace. Žalovaný tak byl založen postupem podle ustanovení § 172 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, jako soukromoprávní obchodní společnost, jež je kótována mj. na Burze cenných papírů Praha, a která hospodařila a hospodaří s vlastním majetkem, který nabývá pro sebe, nikoliv pro stát. S ohledem na uvedené nelze tvrdit, že zřizovatelem žalovaného byl stát, když jím byl Fond národního majetku. Opačná argumentace by vedla dle názoru žalovaného k závěru, že veškeré právnické osoby vzniknuvší v rámci privatizace, byly zřízeny státem, jelikož ten, ve smyslu právní úpravy platné a účinné před rokem 1989, byl vlastníkem majetku, který byl privatizací převeden do české nebo zahraniční právnické nebo fyzické osoby, na základě čehož to byl právě stát, který vydával rozhodnutí o privatizaci. Skutečnost, že stát je v případě žalovaného jeho majoritním akcionářem, na výše uvedená tvrzení nemá dle žalovaného vliv, když státu svědčí pouze akcionářská oprávnění, v jejichž intencích se může stát při svém jednání vůči žalovanému pohybovat. K případnému zániku, resp. zrušení žalovaného by mohlo dojít i bez účasti státu, když žalovaný může být zrušen rozhodnutím valné hromady, nikoliv na základě rozhodnutí státu, přičemž je rozhodující skutečností, že žalovaný „může“ být zrušen. Případné zrušení žalovaného se tak ponechává na jeho vůli, resp. jeho akcionářů, což je jedním ze znaků soukromoprávní společnosti. Znakem veřejnoprávní společnosti je naopak nutnost jejího zrušení při splnění zákonem předpokládaných skutečností.

- [8] K dalšímu hledisku (subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce) žalovaný uvedl, že jednotlivé orgány mohou být vytvářeny bez ingerence státu, když valná hromada volí postupem dle ustanovení čl. 19 odst. 2 stanov ve smyslu ustanovení čl. 12 odst. 4 stanov v souladu s ustanovením § 421 odst. 2 písm. f) zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů, členy dozorčí rady, přičemž čtyři členové dozorčí rady z celkového počtu dvanácti jsou voleni z řad zaměstnanců samotnými zaměstnanci žalovaného. Dozorčí rada následně dle ustanovení čl. 15 odst. 2 stanov volí členy představenstva.
- [9] K existenci či neexistenci státního dohledu žalovaný odkázal na výše uvedený nálezk Ústavního soudu, kde tento soud spatřoval státní dohled ve vztahu ke státnímu podniku, především ve „*schvalování účetní závěrky a výroční zprávy [ust. § 15 písm. i) zákona o státním podniku] a kontroly, zda potřeby státu, které podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně [ust. § 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 informací způsobem stanoveným zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů [ust. § 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, ve znění pozdějších předpisů (srov. ust. § 1 odst. 2 tohoto zákona), přičemž tato kontrola je vykonávána tzv. „veřejnosprávní kontrolou“ (srov. ust. § 7 až 11 zákona o veřejné kontrole).“ Vyjmenované formy státního dohledu na žalovaného nedopadají. Žalovaný je povinen primárně naplňovat povinnosti jemu stanovené dle soukromoprávních předpisů (zákon o obchodních korporacích, zákon o kapitálových trzích apod.) a dále je povinen dostát s ohledem na předmět svého podnikání i povinnostem stanovených ve zvláštních právních předpisech jako je např. energetický zákon. Těmto předpisům však musí dostát každý subjekt podnikající v rámci relevantního zaměření své činnosti, nelze tak dle názoru žalovaného tvrdit, že se v těchto případech jedná o státní dohled ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu. Za takový dohled nelze považovat ani skutečnost, že stát je majoritním akcionářem žalovaného. Stát může*

dohlížet na jednání akciové společnosti pouze na základě akcionářských oprávnění, která jsou mu přiznána soukromoprávními předpisy.

- [10] K hledisku veřejného účelu žalovaný uvedl, že nebyl zřízen k uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb. Žalovaný byl založen jako kapitálová společnost na základě soukromoprávních předpisů za účelem dosahování zisku, nikoli tedy za účelem uspokojení potřeby veškerenstva.
- [11] Dále žalovaný uvedl, že Nejvyšší správní soud však i přes všechny výše uvedené skutečnosti a tvrzení ve svém rozhodnutí ze dne 6. 10. 2009, č.j. 2 Ans 4/2009-93 označil žalovaného za veřejnou instituci povinnou k poskytnutí informací. Žalovaný s tímto rozhodnutím od počátku nesouhlasí a tvrdí, že v tomto případě Nejvyšší správní soud učinil příliš extenzivní výklad uvedeného nálezu Ústavního soudu. Uvedl, že aplikace tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu by vůči žalovanému měla s ohledem na jeho soukromoprávní charakter poškozující účinky, když ten by byl oproti ostatním subjektům na trhu znevýhodněn povinností poskytování informací, které by mohly být využity v rámci konkurenčního boje. S ohledem na uvedené žalovaný předložil spornou otázku určení, zda je soukromoprávní nebo veřejnoprávní institucí, Ústavnímu soudu, ten však se zřetelem, že tato otázka je stále ještě řešena v rámci soustavy správního soudnictví, ústavní stížnost odmítl s poukazem na tuto skutečnost. Žalovaný tak vzhledem k výše uvedenému a v reakci na skutečnost, že se předmětnou otázkou nezabýval Ústavní soud, setrval na svém stanovisku, že není veřejnoprávní institucí, tj. ani povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. a nemohl tak vydat rozhodnutí o neposkytnutí informace, o kterou žalobce žádal dne 4. 11. 2015, ani vydat rozhodnutí o odmítnutí stížnosti žalobce ze dne 23. 11. 2015.
- [12] K vyjádření žalovaného podal žalobce repliku, ve které uvedl, že považuje názor žalovaného o tom, že není veřejnou institucí a nevztahuje se na něj režim zákona č. 106/1999 Sb. za nesprávný, když poukázal na to, že žalovaný odkazuje na judikaturní závěry na věc ne zcela přiléhavé a navíc překonané závěry plynoucími ze současné rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Žalobce uvedl, že má za to, že lze připustit, že žalovaný formálně znaky veřejné instituce nesplňuje. Materiálně však žalovaný veřejnou institucí je, když majoritní podíl vlastní stát, který může, zcela bez ohledu na ostatní minoritní akcionáře, společnost ovládat. Za této situace je zjevné, že tento majetkový podíl umožňuje státu přímé ovládání žalovaného a stát tak má majoritní vliv na vytváření orgánů společnosti.
- [13] K založení žalovaného žalobce uvedl, že k povaze Fondu národního majetku se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27. 2. 2003, sp.zn. III.ÚS 686/02, v němž dovodil, že se jednalo o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými rozpočty. Způsobem založení tedy žalovaný odpovídá veřejné instituci, neboť jeho zřizovatelem byl stát a vznikl v důsledku rozhodnutí státu.
- [14] K aspektu státního dohledu žalobce konstatoval, že žalovaný je pod státním dohledem, když v mnoha aspektech své činnosti je žalovaný kontrolován a dozorován státními orgány. Pojem státní dohled byl judikaturou vyložen tak, že se nemusí nutně jednat o vrchnostenskou kontrolu, typickou pro oblast veřejného práva, nýbrž i o dohled, který může stát vykonávat i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku.

- [15] Dále uvedl, že hlavním předmětem podnikání žalovaného a dceřiných společností jsou činnosti související s výrobou tepla a elektřiny a jejich prodejem a činnosti s tím související. Tyto činnosti jsou již ze své podstaty dle žalobce považovány za činnosti spočívající v uspokojování potřeb veřejnosti. Je dán veřejný zájem na tom, aby občané obce měli dostatečné dodávky tepla a elektrické energie. V tomto ohledu tedy žalovaný plní veřejný účel i přes to, že se jedná o akciovou společnost sledující svou činností dosažení zisku. Z některých ustanovení § 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), v platném znění, vyplývá, že distribuce elektřiny, výroba a rozvod tepelné energie se uskutečňují ve veřejném zájmu.
- [16] Závěrem repliky žalobce uvedl, že žalovaný není znevýhodněn před ostatními obdobně založenými a fungujícími subjekty ve vlastnictví státu, či veřejnoprávních korporací, když zmínil např. dopravní podniky, jako akciové společnosti, vlastněné městy či jiné akciové společnosti s majoritním podílem státu či veřejnoprávní korporace (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 137/2012-52).
- [17] Soud k projednání věci nařídil na den 1. 12. 2016 ústní jednání. Žalobce se z ústního jednání omluvil a zároveň odkázal na žalobu a na repliku k vyjádření žalovaného. Při ústním jednání bylo zjištěno, že u Ústavního soudu probíhalo pod sp.zn. IV.ÚS 1146/16 řízení o ústavní stížnosti žalovaného proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č.j. 2 As 155/2015-84 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2015, č.j. 7 A 251/2011-215. Oba tyto napadené rozsudky se zabývaly otázkou, zda lze žalovaného považovat za veřejnou instituci podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Vzhledem k tomu, že výsledek tohoto řízení mohl mít vliv na rozhodování soudu v nyní projednávané věci, soud řízení usnesením ze dne 1. 12. 2016, č.j. 6A 237/2015-75 přerušil.
- [18] Ústavní soud v dané věci rozhodl nálezem ze dne 20. 6. 2017, sp.zn. IV.ÚS 1146/16 tak, že ve výroku I. určil, že napadenými rozsudky Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze bylo porušeno právo žalovaného na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1, jeho základní právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 a základní právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny základní práv a svobod, ve výroku II. napadené rozsudky zrušil a ve výroku III. odmítl návrh na zrušení ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. ve slovech „a veřejná instituce“. Tím odpadl důvod, pro který bylo řízení u zdejšího soudu přerušeno, a proto soud následně rozhodl o pokračování v řízení a nařídil na den 13. 3. 2018 ústní jednání.
- [19] Následně soud nařídil k projednání věci ústní jednání na den 13. 3. 2018. Právní zástupce žalobce se z ústního jednání omluvil, žalobce ani žalovaný se bez omluvy k ústnímu jednání nedostavili.
- [20] Žalovaný na výzvu soudu k předložení úplného spisového materiálu, soudu sdělil, že s ohledem na skutečnost, že žalovaný je soukromoprávní obchodní společnost, a tedy není správním orgánem, nevede správní spis. Dále sdělil, že v předmětné věci disponuje pouze žalobcem předloženými doklady.
- [21] Z předložených dokumentů vyplývá, že dne 4. 11. 2015 podal žalobce prostřednictvím elektronické podatelny na adrese cez@cez.cz žádost o poskytnutí následujících informací: V bodu 1) žalobce žádal zaslání všech smluv, které povinný subjekt či jeho dceřiné společnosti uzavřely s pracovní agenturou TeliaCall a.s. v letech 2013 a 2014.

V bodu 2) žalobce požadoval informaci o tom, jaké celkové plnění z těchto smluv bylo zapláceno pracovní agentuře TeliaCall a.s. v letech 2013 – 2014.

- [22] Žalovaný odpověděl žalobci dopisem (pozn. soudu: bez datace), ve kterém žalobci sdělil, že se na něj zákon č. 106/1999 Sb. nevztahuje, a proto požadované informace neposkytne.
- [23] Dne 23. 11. 2015 podal žalobce stížnost proti nevyřízení žádosti o poskytnutí informace podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.
- [24] Žalovaný na tuto stížnost reagoval sdělením ze dne 26. 11. 2015, ve kterém uvedl, že neeviduje žalobcem zmíněnou žádost o informace ze dne 4. 11. 2015 (pozn. soudu: ve sdělení bylo nesprávně uvedeno datum žádosti 4. 10. 2015), ovšem s ohledem na skutečnost, že žalovaný není povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 106/1999 Sb., nebylo by možné žádosti o informace vyhovět. Žalovaný tak není oprávněn ani vydávat rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 16a předmětného zákona.
- [25] Městský soud v Praze přezkoumal postup žalovaného z hlediska, zda měl za povinnost vydat příslušné rozhodnutí, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu je v době vydání tohoto rozsudku (ust. § 81 odst. 1, 2 s.ř.s.), a o důvodnosti podané žaloby uvažil takto:
- [26] Soud se zabýval spornou otázkou, zda je žalovaný povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb.
- [27] Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.
- [28] Právo na informace garantuje každému Listina základních práv a svobod v čl. 17, podle kterého je právo na informace zaručeno a lze jej omezit jen zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Právo na informace je jednou z důležitých záruk zákonnosti ve veřejné správě, slouží ke kontrole činnosti veřejné správy a umožňuje nejen občanům kvalifikovaně (informovaně) se podílet na správě věcí veřejných. Provedení Listinou garantovaného práva na informace zabezpečuje zákon č. 106/1999 Sb. Tento zákon vychází z generální klauzule obecné povinnosti poskytovat veškeré informace týkající se působnosti povinných subjektů s vymezením taxativně uvedených výluk z této povinnosti.
- [29] V dané věci byla tato otázka již řešena v judikatuře Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze, včetně vypořádání námitek žalovaného. Postavením žalovaného jako povinné osoby dle zákona č. 106/1999 Sb. se zabýval Nejvyšší správní soud, a to jak v rozsahu aplikovatelnosti tohoto zákona, tak i posouzení toho, zda žalovaný naplňuje znaky veřejné instituce (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, č.j. 2 Ans 4/2009-93, ze dne 15. 10. 2010, č.j. 2 Ans 7/2010-175 a ze dne 16. 3. 2016, č.j. 2 As 155/2015-84).
- [30] Nálezem Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp.zn. IV.ÚS 1146/16 však byla tato judikatura správních soudů překonána, když Ústavní soud dospěl k závěru, že tím bylo porušeno právo žalovaného na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1, jeho základní právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 a základní právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, a proto Ústavní soud zrušil nejnovější rozsudky správních soudů v této otázce.

- [31] Ústavní soud se samotným posouzením, zda je žalovaný veřejnou institucí podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. zabýval na str. 11 až 14 v odstavcích 63 až 80 svého nálezu. Soud se tak v nyní projednávané věci ztotožnil se závěry Ústavního soudu a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
- [32] Ústavní soud ve svém nálezu uvedl, že „se ve svých dosavadních nálezech nevyjádřil k otázce, zda postavení veřejné instituce může mít obchodní společnost ve smyslu zákona o obchodních korporacích (dříve obchodního zákoníku). Přesněji řečeno se k ní vyjádřil pouze okrajově, když vyslovil názor, že podřazení státního podniku pod pojem "veřejná instituce" ještě neopodstatňuje stejný závěr ve vztahu k obchodním společnostem. V tomto ohledu poukázal na řadu rozdílů mezi těmito subjekty (nález sp. zn. I. ÚS 260/06, jehož shrnutí je v bodu 61). Ve dvou usneseních toliko akceptoval, že veřejnou institucí" může být - budou-li u ní převažovat výše vymezené znaky veřejné instituce (viz bod 58) - i obchodní společnost, jejímž jediným společníkem je územně samosprávný celek (usnesení sp. zn. I. ÚS 330/12 a III. ÚS 1705/13). Obecně platí, že obchodní společnost představuje typický příklad soukromoprávního subjektu, vůči němuž se, pokud jde o ukládání povinností, musí v plné míře uplatnit ústavní záruky základních práv a svobod. Nezáleží na tom, zda je jejím společníkem stát nebo územně 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. Je tedy zřejmé, že výhrada zákona pro ukládání povinností jednotlivcům podle čl. 4 odst. 1 Listiny se v plné míře vztahuje i na obchodní společnosti, pro něž je pojem "veřejné instituce" zcela neurčitým. Podřazení určité obchodní společnosti pod tento pojem by - při jeho současném zákonném vymezení - bylo možné jen v případě, že by tato naplňovala definiční znaky veřejné instituce a současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly výlučně "k tíži" veřejné moci. Muselo by tedy jít o případ subjektu, jehož postavení by bylo - co do podstaty - stejné bez ohledu na to, zda má formu obchodní společnosti, nebo některé z právnických osob veřejného práva. Jako příklad lze uvést akciovou společnost, jež byla zřízena zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku. Na takovouto obchodní společnost by bylo možné odůvodněně nahlížet jako na veřejnoprávní subjekt. 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.“
- [33] Ústavní soud dále v nálezu uvedl, že z napadených rozsudků správních soudů vyplývá, že „se výslovně nezabývaly otázkou, zda je zákonné vymezení veřejné instituce natolik určité, aby v něm bylo možné spatřovat zákonný základ povinností stěžovatelky coby povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Její postavení ale posoudily z hlediska definičních znaků veřejné instituce vyplývajících z judikatury Ústavního soudu. V tomto směru vyšly z právních závěrů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ans 4/2009, v němž bylo shledáno, že stěžovatelka je veřejnou institucí. Ústavní soud se se způsobem, jakým správní soudy zhodnotily jednotlivé tyto znaky, neztotožňuje, a to z následujících důvodů. Správní soudy vzaly v úvahu způsob vzniku stěžovatelky, k němuž došlo v tzv. velké privatizaci faktickým odštěpením (vynětím části majetku) od státního podniku a následným založením stěžovatelky rozhodnutím Fondu národního majetku České republiky. V tomto ohledu poukázaly na to, že Fond národního majetku České republiky byl samostatným subjektem sui generis zřízeným zákonem č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky

ve věcech převodu majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, jenž sice přísně vzato nebyl státním orgánem, byl však přímo řízen Ministerstvem pro správu národního majetku a jeho privatizaci a jeho účelem bylo primárně zaručit a technicky realizovat proces privatizace státního majetku. Nebylo pochybností, že tento subjekt měl postavení veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky (k bližšímu vymezení srov. náleznost sp. zn. III. ÚS 686/02). Ústavní soud ovšem podotýká, že význam uvedených skutečností je z hlediska posouzení, zda stěžovatelka je veřejnou institucí, velmi omezený. Účelem zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby (tzv. zákona o velké privatizaci) bylo zajistit rychlé a úplné odstátnění státních podniků, přičemž okamžikem, kdy k tomu došlo, zanikla přímá řídicí či zakladatelská funkce státu. Stěžovatelka tak sice obdobně jako řada jiných subjektů v dané době vznikla na základě rozhodnutí o privatizaci, od okamžiku svého vzniku byla nicméně osobou soukromého práva, odlišnou od státu, na kterou se vztahoval obchodní zákoník (nyní zákon o obchodních korporacích). Zcela soukromoprávní režim mělo vytváření jejích orgánů či výkon práv jednotlivých akcionářů a měl by jej i případný zánik této společnosti. Uplatnila by se zde standardní soukromoprávní úprava jako v případě jiných obchodních společností. Dále bylo v napadených rozhodnutích uvedeno, že veřejný účel stěžovatelky spočívá v její existenci a fungování, když hlavním předmětem její činnosti je výroba a prodej elektřiny a s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla. Nepochybně lze souhlasit, že existence a fungování stěžovatelky s ohledem na předmět její činnosti plní určitý veřejný účel, takovéto hodnocení by však bylo možné přiznat celé řadě soukromoprávních subjektů vykonávajících nejrůznější činnosti. Podstata její existence a fungování spočívá především v podnikání, jehož účelem je dosahování zisku. Poukaz na veřejný účel stěžovatelky, která nevykonává ani se nijak nepodílí na výkonu veřejné moci, je navíc oslaben i jejím postavením toliko jednoho ze soutěžitelů na trhu výrobců a distributorů elektřiny (nejde o monopol). Tato skutečnost má přitom význam pro posouzení případného zásahu do jejích práv. Povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím by totiž ovlivňovala její postavení v rámci hospodářské soutěže. Pakliže by šla nad rámec informační povinnosti ostatních soutěžitelů, mohla by v závislosti na povaze poskytovaných informací (např. pokud by se týkaly nějakého unikátního know-how) vést dokonce k ohrožení smyslu její existence. Omezený význam uvedených argumentů připustil i Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření ze dne 10. února 2017. Stěžejní argument, na němž správní soudy založily svůj závěr o povaze stěžovatelky jako veřejné instituce, je proto třeba spatřovat v tom, že ji stát fakticky ovládá, když jeho podíl na základním kapitálu a na hlasovacích právech v posledních letech činil (a i dnes činí) přibližně 70 %. Stát má z tohoto důvodu i dominantní vliv na vytváření jejích orgánů. Ani zde však Ústavní soud nesdílí hodnocení správních soudů, že stěžovatelka má povahu veřejné instituce. Stát totiž bez ohledu na velikost svého podílu v obchodní společnosti pouze vykonává svá práva, jež mu jako jakémukoliv jinému akcionáři přiznávají předpisy práva soukromého. Jeho většinový podíl sám o sobě nic nemění na povaze stěžovatelky jako soukromoprávního subjektu. Není ani zřejmé, od jaké výše uvedeného podílu by se mělo odvíjet hodnocení, zda jde nebo nejde o veřejnou instituci, ani jaký vliv by z tohoto hlediska měla případná změna podílu. Stěžovatelka se ze zákona o svobodném přístupu k informacím žádný takovýto minimální podíl, z něhož by mohla dovozovat své postavení coby veřejné instituce, nedozví. Při akceptování výkladu správních soudů by tak byla v podstatě odkázána na to, jakým způsobem bude z jejich strany dodatečně posouzen "vliv státu" na její činnost. "

- [34] Ústavní soud tak ve vztahu k žalovanému uzavřel, že „výklad správních soudů, které napadenými rozsudky uznaly postavení stěžovatelky jako veřejné instituce a jako správnímu orgánu jí uložily vydat rozhodnutí ve věci žádosti vedlejšího účastníka, není v souladu s čl. 4

odst. 1 Listiny. V jeho důsledku byla stěžovatelce uložena povinnost, která nemá zákonný základ, neboť ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se na ni vůbec nevztahuje. Předmětný výklad, který fakticky rozšířil počet subjektů majících povahu veřejné instituce, proto neobstojí z hlediska obvyklých metod výkladu právních norem, a z tohoto důvodu zakládá porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Napadenými rozsudky byla současně porušena její základní práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny a podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, k jejichž omezení došlo v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož mohou být meze základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Uvedené závěry nebrání tomu, aby byla stěžovatelce či jakékoliv jiné obchodní společnosti (případně i s ohledem na účast státu) stanovena povinnost poskytovat informace o své činnosti, bude-li na tom dán veřejný zájem. Takováto povinnost však musí být stanovena zákonem. Ostatně již dnes má obchodní společnost postavení povinného subjektu podle § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže jí zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob, a to v rozsahu této její rozhodovací činnosti. Informační povinnost navíc vyplývá i z řady jiných zákonů. Zmínit lze například zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, atomový zákon (resp. s účinností od 1. července 2017 zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon) nebo zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů. Zcela nedotčena pak zůstává možnost požádat o informace vztahující se k určité obchodní společnosti, v nichž má stát nebo územně samosprávný celek účast, jejich příslušný orgán, který jménem státu nebo územně samosprávného celku vykonává práva spojená s touto účastí.“

- [35] Zdejší soud neshledal žádný důvod se od uvedených závěrů Ústavního soudu odchýlit, a proto s ohledem na tyto závěry žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 81 odst. 3 s.ř.s. zamítl.
- [36] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobce ve věci úspěch neměl a žalovanému žádné prokazatelné náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 13. 3. 2018

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu