6. 9. 2017

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Kdo je to veřejná instituce?

Tato otázka byla řešena mnohokrát a nedávno se dostala až k Ústavnímu soudu, kam doputovala díky obraně společnosti ČEZ, a.s. (dále jen "ČEZ[1]") proti snaze spolku V havarijní zóně JE Temelín, z.s. (dále jen "Spolek") získat informace technického charakteru, které se týkaly vhodnosti paliva od společnosti Westinghouse a souvisejících analýz. Spolek požadoval vydání a zveřejnění těchto informací podle § 17 zákona o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon)[2] a když neuspěl, tak se v odvolání bránil odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím[3].

I podle tohoto zákona opakoval, že ČEZ je povinen informace poskytnout a ten se naopak bránil tím, že požadované dokumenty naplňují definici obchodního tajemství a jejich poskytnutím by navíc došlo k porušení smluvního vztahu se společností Westinghouse.

Spolek se tedy bránil žalobou ve správním soudnictví a postupně[4], skrze kasační stížnost a Nejvyšší správní soud byla posléze společnost ČEZ nucena podat důvodnou ústavní stížnost. Nález, vydaný koncem června 2017, pod sp. zn. IV. ÚS 1146/16[5], dává za pravdu společnosti ČEZ a blíže popisuje definici veřejné instituce s tím, že pod ní tato společnost nespadá. Níže v tomto textu naleznete podrobné odůvodnění.

Ústavní stížnost byla společností ČEZ, podána, protože v řízení navazujícím na rozhodnutí obecných soudů by se již nemohla bránit proti závěru, že je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím a místo toho bude povinna o předmětné žádosti vydat rozhodnutí. Proto ústavní stížnost sama stěžovatelka nepovažuje za předčasnou či nepřípustnou a opakuje, že není veřejnou institucí, podle dikce § 2 (1) zákona o svobodném přístupu k informacím, který zní:

"*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*."

Ústavní soud považuje tuto námitku za ústavněprávně relevantní a posuzoval, zda správní soudy nevybočily z mezí ústavně konformního výkladu uvedeného ustanovení tím, že ČEZ přiznaly postavení povinného subjektu. Ústavní soud se v minulosti opakovaně zabýval výkladem pojmu „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Uvedený pojem byl do tohoto ustanovení vložen novelou provedenou zákonem č. 39/2001 Sb., která rozšířila v něm obsažený výčet povinných subjektů o „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky“. Stalo se tak primárně za tím účelem, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala i na Českou televizi a Český rozhlas. Doplněním tohoto neurčitého pojmu však zákonodárce rozšířil tuto povinnost i na jiné subjekty[6]. V dalších soudních rozhodnutích byl posuzován např. Fond národního majetku České republiky či státní podnik Letiště Praha[7], v těchto rozhodnutích se pak vyjadřoval k tomu, za jakých podmínek lze určitý subjekt považovat za veřejnou instituci.

Konkrétní podmínky, shrnuté Ústavním soudem[8], jsou pak tyto:

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

a zařazení daného subjektu pod soukromou či veřejnou instituci pak vyplývá z "převahy" znaků, které jsou typické pro ten konkrétní typ[9].

Tentokrát se tedy (pro účely posuzování) jednalo o soukromoprávní subjekt, kde stát nemá stoprocentní účast. Ústavní soud vyslovil názor, že subsumování státního podniku pod pojem veřejná instituce ještě neopodstatňuje stejný závěr vůči obchodním společnostem, které představují typický příklad soukromoprávního subjektu, vůči němuž se, pokud jde o ukládání povinností, musí v plné míře uplatnit ústavní záruky základních práv a svobod. To platí bez ohledu na to, zda je jejím společníkem stát nebo územně samosprávný celek, ani jaká je jejich účast v obchodní společnosti.

Ústavní soud nesouhlasil se správními soudy ani v posouzení veřejného účelu společnosti ČEZ, který spočívá ve výrobě a prodeji elektřiny a s tím související podpoře elektrizační soustavy. Takovýto veřejný účel lze dle názoru Ústavního soudu přiznat celé řadě dalších subjektů a podstata existence ČEZ spočívá především v podnikání, jehož účelem je dosahování zisku. Tento účel by mohl být ohrožen v případě, kdyby šla informační povinnost nad rámec, neboť má postavení pouze jednoho ze soutěžitelů (nemá monopol) na trhu výrobců a distributorů elektřiny a povinné poskytování těchto informací (například týkajících se interního know-how) by jí mohlo poškodit.

Stát má ve společnosti ČEZ přibližně 70% podíl a z tohoto důvodu i dominantní vliv na vytváření jejích orgánů, nicméně bez ohledu na velikost svého podílu v obchodní společnosti pouze vykonává svá práva, jež mu jako jakémukoliv jinému akcionáři přiznávají soukromoprávní předpisy a jeho většinový podíl nic nemění na povaze ČEZ jakožto soukromoprávního subjektu.

Takového závěry nic nemění na případné povinnosti poskytovat informace o činnosti, je-li dán veřejný zájem, nicméně taková povinnost musí být stanovena zákonem a do jisté míry již nyní další informační povinnosti vyplývají z jiných předpisů (například atomový zákon nebo zákon o právu na informace o životním prostředí[10]). ČEZ se dále v rámci své stížnosti pokusil o zrušení § 2 (1) zákona o svobodném přístupu k informacím, ve slovech "*a veřejné instituce*", což bylo Ústavním soudem posouzeno jako zjevně neopodstatněné, neboť tato formulace neposkytuje zákonný základ pro zásah do ústavně zaručených základních práv a svobod.

Na tento čerstvý nález Ústavního soudu již zareagovali senátoři, která hodlají v brzké době předložit novelu zákona o svobodném přístupu k informacím, aby do jeho nového znění již zahrnula i subjekty jako je ČEZ, s výjimkou informací, které by mohly být kvalifikovány jako obchodní tajemství. Podle nového návrhu bude povinným subjektem každý podnik, který stát nebo veřejnoprávní subjekt ovládá a na dodržování práv občanů na informace bude nově dohlížet místopředseda Úřadu pro ochranu

osobních údajů, neboť v praxi bývá soudní ochrana často příliš pomalá.



Mgr. Jan Metelka, LL.M.

DLA Piper Prague LLP, organizační složka

Panská 854/2
110 00 Praha 1

Tel.: +420 222 817 111
e-mail: prague@dlapiper.com

_____
[1] Vlastněný majoritně Českou republikou, jejíž podíl na základním kapitálu činil k poslednímu dni let 2015 a 2016 69,78% a podíl na hlasovacích právech 70,27%.
[2] Zákon č. 18/1997 Sb., v posledním znění
[3] Zákon č. 106/1999 Sb., v posledním znění
[4] Městský soud v Praze ve sp. zn. 7 A 251/2011 a Nejvyšší správní soud ve sp. zn. 2 As 155/2015
[5] Dostupné na www, k dispozici >>> zde.
[6] nález ze dne 16. ledna 2003 sp. zn. III. ÚS 671/02 (N 10/29 Sb NU 69)
[7] Zde Ústavní soud dospěl k tomu, že Letiště Praha je veřejnou institucí
[8] nález sp. zn. I. ÚS 260/06
[9] Ibid.
[10] Zákon č. 123/1998 Sb., v posledním znění

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Přezkumné řízení ve světle rozsudku NSS č. j. 6 As 237/2023-31
- Algoritmizace veřejné správy a meze správního uvážení na příkladu přijímacího řízení na střední školy
- Vydat, či nevydat rozhodnutí podle informačního zákona?
- Jak se bránit proti územnímu plánu?
- Evropské dotace srozumitelně: Díl druhý – Žadatel nebo příjemce?
- Uzavírky místních i účelových komunikací a zřizování objížděk
- Reforma nařízení EU 261/2004: Co znamená pro letecké dopravce?
- Evropské dotace srozumitelně: Díl první – Unijní a národní rámec
- Když důkazy nestačí: Rizikové aspekty prokazování řádného užívání ochranných známek
- Nestačí „mít systém“ aneb povinnosti veřejnoprávních původců při přechodu na atestovaný

eSSL

- Výroční zpráva ÚOOÚ za rok 2025: nové regulatorní priority v oblasti ochrany osobních údajů