

21. 5. 2018

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

# Veřejná instituce jako povinný subjekt dle zákona o svobodném přístupu k informacím

Právo na informace je garantováno každému Listinou základních práv a svobod (dále v textu jako „LZPS“) v čl. 17. Provedení tohoto základního práva zabezpečuje zákon č. [106/1999](#) Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále v textu jako „zákon“). Jednou z kategorií povinných subjektů ve smyslu zákona jsou s ohledem na jeho § 2 odst. 1 tzv. veřejné instituce.



Okruh povinných subjektů dle zákona byl přitom o veřejné instituce rozšířen s účinností od 25.1.2001 novelou provedenou zákonem č. [39/2001](#) Sb. Tehdy zákon hovořil o „veřejných institucích hospodařících s veřejnými prostředky“. Při vymezení pojmu veřejné prostředky se vycházelo z legální definice, obsažené v zákoně č. [320/2001](#) Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, dle jehož § 2 písm. g) jsou veřejnými prostředky veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a).[1] Sousední „hospodařící s veřejnými prostředky“ bylo posléze s účinností od 23.3.2006 novelou provedenou zákonem č. [61/2006](#) Sb. vypuštěno, čímž došlo k zakotvení doposud platného právního stavu. Důvodová zpráva k návrhu uvedené novely konstatuje, že navrhovaná změna vychází z názoru, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky nebo 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. Vymezení znaků veřejné instituce bylo, jak je v důvodové zprávě explicitně uvedeno, převzato z nálezu Ústavního soudu ze dne 27.2.2003, sp. zn. III. ÚS 686/02. Pokud některá instituce naplní jmenované znaky, je to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby i na ni dopadla povinnost poskytovat informace.

Kategorie veřejných institucí, coby povinných subjektů ve smyslu zákona, je kategorií, která byla a nadále je často diskutovanou, ať již na poli odborné veřejnosti anebo soudní praxe, jedná se o kategorii obtížně teoreticky uchopitelnou, čemuž nesporně přispívá rozličnost možných dotčených subjektů a související fakt, že zákon sám pojmové znaky veřejné instituce neobsahuje. Základní definiční znaky veřejné instituce vymezuje soudní judikatura (zejména Ústavního soudu). Předmětná skupina povinných subjektů je současně poměrně obsáhlou. Cílem tohoto článku přitom není podat vyčerpávající výčet veřejných institucí, nýbrž jejich obecné judikaturní vymezení a judikaturní pohled na část těchto subjektů.

Ve vztahu k výkladu pojmu „veřejná instituce“ dle § 2 odst. 1 zákona je klíčovým nález Ústavního soudu ze dne 24.1.2007, sp. zn. I. ÚS 260/06. V tomto se Ústavní soud vyjádřil k tomu, za jakých podmínek lze určitý subjekt považovat za veřejnou instituci a stanovil v něm pět definičních znaků a kritérií. Zařazení a označení určitého subjektu jako instituci veřejnou anebo naopak soukromou musí

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

Vyšší soudy i Ústavní soud se ve svých rozhodnutích opakovaně zabývají otázkou, zda určitý subjekt je, anebo není veřejnou institucí a tím povinným subjektem ve smyslu zákona,[2] přičemž lze vysledovat judikaturní trend směřující spíše k rozšiřování pojmu „veřejná instituce“. Zajímavou se dle našeho názoru, především v kontextu s nejnovější judikaturou Ústavního soudu, jeví pak především diskuze ohledně obchodních společností, které jsou stoprocentně „vlastněné“ státem anebo územním samosprávným celkem či jimi ovládané. V další části článku se tedy zabýváme odpovědí na otázku, zda uvedené subjekty jsou nebo mohou být veřejnými institucemi ve smyslu zákona, anebo nikoli.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29.5.2008, č. j. 8 As 57/2006-67, uzavřel, že *u akciové společnosti založené územním samosprávným celkem, jejíž orgány jsou vytvářeny tímto územním samosprávným celkem jako jediným akcionářem společnosti, který zároveň zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností akciové společnosti, plnící veřejný účel, převažují znaky svědčící o její veřejné povaze, a jedná se tedy o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona.* Nejvyšší správní soud se tedy při odpovědi na otázku, zda do kategorie veřejných institucí ve smyslu zákona patří také obchodní společnosti stoprocentně „vlastněné“ státem nebo územním samosprávných celkem, přiklonil k závěru, že taková obchodní společnost je veřejnou institucí a tím také povinným subjektem ve smyslu zákona. Za veřejnou instituci v daném případě Nejvyšší správní soud konkrétně kvalifikoval fotbalový klub založený ve formě akciové společnosti a stoprocentně „vlastněný“ městem. Popsaný náhled Nejvyšší správní soud zachoval i později, když např. ve svém rozsudku ze dne 19.10.2011, č. j. 1 As 114/2011-121, označil za veřejnou instituci a tudíž povinný subjekt ve smyslu zákona Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost, jejímž jediným společníkem je hlavní město Praha.

V rozsudku ze dne 16.3.2016, č. j. 2 As 155/2015-84, Nejvyšší správní soud uzavřel, že *zásadním kritériem pro podřazení soukromoprávní společnosti pod pojem veřejná instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona, je efektivní ovládnutí této společnosti státem, tedy dospěl k závěru, že i obchodní společnosti státem nebo samosprávným celkem ovládané jsou veřejnými institucemi a tudíž povinnými subjekty dle zákona.* Nejvyšší správní soud v tomto svém rozhodnutí označil za veřejnou instituci a povinný subjekt ve smyslu zákona konkrétně obchodní společnost ČEZ, a. s., v níž má stát cca 70% podíl.

Uvedené rozhodnutí bylo podrobena přezkumu ze strany Ústavního soudu. Tento v nálezu ze dne 20.6.2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, výklad přijatý správními soudy neakceptoval a naopak jej vyhodnotil jako rozporný s čl. 4 odst. 1 LZPS, dle něhož *povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.* Ústavní soud dospěl k závěru, že obchodní společnosti ČEZ, a. s. byla v řízení před správními soudy uložena povinnost (vydat rozhodnutí ve věci žádosti o poskytnutí informace dle zákona), která nemá zákonný základ,

neboť se na ni § 2 odst. 1 zákona vůbec nevztahuje. Ústavní soud konstatoval, že smyslem rozšíření výčtu povinných subjektů dle § 2 odst. 1 zákona o (neurčitý pojem) „veřejná instituce“ je umožnit, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala na co nejširší okruh veřejnoprávních subjektů, a to bez ohledu na jejich právní formu či to, zda je jimi vykonávána veřejná správa vrchnostenským nebo nevrchnostenským způsobem.

Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona zásadně však nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem č. [90/2012](#) Sb., o obchodních korporacích (dřívejším zákonem č. [513/1991](#) Sb., obchodní zákoník). Aby mohla být taková obchodní společnost podřazena pod pojem „veřejná instituce“, musí jít o subjekt, jehož postavení by bylo - co do podstaty - stejné bez ohledu na to, zda má formu obchodní společnosti, nebo některé z právnických osob veřejného práva. Skutečnost, že obchodní společnost je fakticky ovládána státem, ještě neznamená, že má povahu veřejné instituce. Stát totiž bez ohledu na velikost svého podílu v obchodní společnosti pouze vykonává svá práva, která mu jako jakémukoli jinému akcionáři přiznávají předpisy práva soukromého. Jeho většinový podíl tak sám o sobě nic nemění na povaze obchodní společnosti jako soukromoprávního subjektu.

V předmětném rozhodnutí se Ústavní soud znovu přihlásil ke svým závěrům prezentovaným v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, tzn. k nezbytnosti provádět pětistupňový „test“ rozlišující instituci veřejnou a soukromou, přičemž po jeho realizaci dospěl k závěru, že obchodní společnost ČEZ, a. s. veřejnou institucí není. Byť existence a fungování jmenované obchodní společnosti s ohledem na předmět její činnosti plní určitý veřejný účel, podstata její existence a fungování spočívá především v podnikání, jehož účelem je dosahování zisku. Obchodní společnost ČEZ, a. s. se nijak nepodílí na výkonu veřejné moci. Je toliko jedním ze soutěžitelů na trhu výrobců a distributorů elektřiny. Povinnost poskytovat informace dle zákona by ovlivňovala její postavení v rámci hospodářské soutěže. Uvedené závěry současně nebrání tomu, aby dotčené obchodní společnosti anebo jakékoli jiné (případně i s ohledem na účast státu) byla stanovena povinnost poskytovat informace o své činnosti, bude-li na tom veřejný zájem. Takováto povinnost ovšem musí být stanovena zákonem.

Popsané závěry Ústavního soudu dále nelze vyhodnotit tak, že by snad obchodní společnosti vykazující obdobné znaky jako ČEZ, a. s. byly zcela vyloučeny z dosahu zákona. Ústavní soud totiž dodává, že zcela nedotčena zůstává možnost požádat o informace vztahující se k určité obchodní společnosti, v níž má stát nebo územní samosprávný celek účast, jejich příslušný orgán, který jménem státu nebo územního samosprávného celku vykonává práva spojená s touto účastí.

K výkladu pojmu „veřejná instituce“ přijatém v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 se Ústavní soud přihlásil i ve svém nejnovějším rozhodnutí vztahujícím se k dané problematice. V nálezu ze dne 27.3.2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17, shledal ústavně konformním výklad správních soudů, které za veřejnou instituci a povinný subjekt ve smyslu zákona kvalifikovaly obchodní společnost Pražská plynárenská Servis distribuce, a.s. Jediným akcionářem uvedené obchodní společnosti je jiná obchodní společnost - Pražská plynárenská, a.s., jejímž jediným akcionářem je další obchodní společnost - Pražská plynárenská Holding a.s, jejímž jediným akcionářem této posledně jmenované společnosti je hlavní město Praha. Od dalších případů se tento případ liší tím, že výlučný vliv veřejnoprávní korporace je zde zprostředkovaný, resp. je uplatňován nepřimo prostřednictvím jiných ovládaných obchodních společností. Ústavní soud přitom konstatoval, že i obchodní společnost, jejímž jediným akcionářem je jiná obchodní společnost, může být za podmínky současného naplnění příslušných definičních znaků veřejnou institucí ve smyslu zákona a subjektem povinným k poskytnutí informací. V tomto případě po provedení pětistupňového „testu“ pro rozlišení veřejné a soukromé instituce uzavřel, že obchodní společnost Pražská plynárenská Servis distribuce, a.s. vedle znaku efektivního ovládnutí veřejnoprávní korporací naplňuje i zbývající definiční znaky pojmu „veřejná instituce“, a proto je povinným subjektem ve smyslu zákona.

Po stručném náhledu do judikaturní praxe týkající se vymezení veřejné instituce, jakožto povinného subjektu ve smyslu zákona, lze dle našeho názoru uzavřít, že ve sporných případech bude vždy nutné důsledně poměřovat právo na přístup k informacím s dalšími ústavně garantovanými právy (např. právem podnikat) a kvalifikovaně zkoumat, zda konkrétní subjekt splňuje judikaturou vymezené definiční znaky veřejné instituce.

Bude současně zajímavé sledovat, zda a jakým způsobem se nejnovější soudní judikatura, zejména pak nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16, promítne do další praxe výkladu pojmu „veřejná instituce“ a zda označené rozhodnutí Ústavního soudu neotevře prostor dalším subjektům, aby dosáhly vynětí z povinnosti poskytovat informace dle zákona.

**Mgr. Ester Šamajová,**  
spolupracující advokátka

**JUDr. Lenka Příkazská,**  
advokátka, společník

[HSP & Partners advokátní kancelář v.o.s.](#)

Vodičkova 710/31  
110 00 Praha 1

Tel.: +420 734 363 336  
e-mail: [ak@akhsp.cz](mailto:ak@akhsp.cz)

---

[\*] Aktualizace textu, 21.5.2018

[1] Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 21 - 165. Dle § 2 písm. a) zákona o finanční kontrole ve veřejné správě platí: Pro účely tohoto zákona se rozumí orgánem veřejné správy organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky.

[2] Veřejnou institucí byla shledána např. Všeobecná zdravotní pojišťovna (nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 671/02), státní podnik Letiště Praha (nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06), Ředitelství silnic a dálnic (rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 186/2005-40), Národní památkový ústav (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 28/2007-77), České dráhy, a.s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 48/2011-129), Fakultní nemocnice Motol (rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 402/2009-34) atd. Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 21 - 165.

## Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)