

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

## Vývoj pojmu veřejné instituce v zákoně o svobodném přístupu k informacím

Výklad pojmu veřejné instituce podle ust. § 2 odst. 1 zákona č. [106/1999](#) Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SvInf“ nebo „informační zákon“) je stále aktuálním tématem a tento pojem byl teprve nedávno v judikatuře ustálen. Jeho důležitost je nutno spatřovat v tom, že kvůli jeho neurčitosti pod něj lze podřadit mimo jiné i subjekty soukromého práva, které by běžně neočekávaly, že by informační povinnosti podle SvInf podléhaly. S ohledem na připravovanou novelu SvInf se chystá i nutný vývoj tohoto pojmu a s tím spojené otázky o dopadu těchto změn. Tento příspěvek bude věnován stručnému rozboru vývoje současné soudní praxe a následnému předvedení navrhované budoucí úpravy.

Informační zákon provádí právo na informace o činnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“). Ustanovení § 2 odst. 1 za povinné osoby označuje státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce, přičemž poslední jmenovaná kategorie subjektů bude středem zájmu tohoto článku. Informační zákon nejdříve pracoval s pojmem veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky, který do zákona přinesla novela z roku 2001[\[1\]](#). Z důvodové zprávy k předmětné novele vyplývá, že doplnění nové kategorie povinných subjektů se mělo vztahovat jmenovitě na Českou televizi a Český rozhlas, avšak zákonodárce tuto konkretizaci nezakotvil do samotného zákonného ustanovení. Výsledkem tedy byl neurčitý právní pojem.

Ústavní soud (dále také „**ÚS**“) v nálezu sp. zn. III. ÚS 671/02 ze dne 16. 1. 2003, i přes vyložený úmysl zákonodárce dovedl, že pojem veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky je nutno chápat jako obecný pojem a vymezil mu definiční znaky: *a) způsob vzniku či zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu); b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoliv; pokud ano, jedná se o znak veřejné instituce); c) 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); d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je typická pro veřejnou instituci); a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce)*. Veřejnou institucí tedy byl každý subjekt, který naplnil alespoň většinu těchto znaků.

Novela informačního zákona z roku 2006[\[2\]](#) vypustila dovětek týkající se hospodaření s veřejnými prostředky. V důvodové zprávě zákonodárce vysvětluje svůj úmysl, kdy za veřejnou instituci považuje subjekty naplňující definiční znaky vymezené Ústavním soudem ve smyslu výše uvedeného nálezu.

S postupem času se nevyhnutelně stávaly předmětem sporů o informační povinnost také obchodní společnosti s majetkovou účastí státu, které jsou svou povahou právními osobami soukromého práva a tedy osobami, kterým Listina informační povinnost zásadně neukládá, a spíše naopak prostřednictvím zásady legální licence vyjádřené v čl. 2 odst. 3 Listiny stanoví, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, a že povinnost je možné uložit podle čl. 4 odst. 1 Listiny zákonem, přičemž taková povinnost musí být určitá a šetřící zásadu přiměřenosti.

Lze odkázat na vyjádření Ústavního soudu ČR v zásadním nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci státního podniku Letiště Praha[3], zda státní podnik a obchodní společnost s majetkovou účastí státu jsou z pohledu práva na informace bez rozdílu. Dle závěru ÚS je obchodní společnost čistě subjektem soukromého práva, což státní podnik nutně není. Obchodní společnosti dále oproti státním podnikům hospodaří především se svým majetkem a tímto majetkem odpovídají také za své závazky, zatímco státní podnik hospodaří s majetkem státu jemu svěřeným. Dle Ústavního soudu ČR proto nelze automaticky dovozovat, že pokud by měl být povinným subjektem státní podnik, měla by jím být i obchodní korporace s majetkovým podílem státu.

Na nepříliš jasné závěry následně navázaly správní soudy ve své praxi a v některých případech bylo postavení veřejné instituce přičteno obchodním společnostem s majetkovou účastí státu pro naplnění většiny znaků veřejné instituce, jak je vymezuje ÚS. Pravděpodobně nejvýznamnějším rozhodnutím v této oblasti je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) ze dne 16. 3. 2016, sp. zn. 2 As 155/2015 ve věci stěžovatele ČEZ, a.s. Jako zásadní kritérium pro určení veřejné instituce přitom NSS označil efektivní ovládnutí takové společnosti státem a předmět činnosti, kde právě oblast energií představuje jeden ze strategických zájmů ČR. NSS se neztotožnil s tvrzením stěžovatele, že povinnou osobou k poskytnutí informací by měl být stát, a ne akciová společnost jím ovládaná, nicméně připustil, že některým subjektům může činit informační povinnost potíže, což však není důvodem k odmítnutí poskytnutí informace. Zároveň NSS poukázal na neexistenci konkrétního zákonného postupu a nepřímo takto apeloval na zákonodárce, aby zákonná úprava byla konkretizována[4].

Na toto rozhodnutí navazuje nálezu ÚS ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV ÚS 1146/16. Ústavní soud dovodil, že ačkoliv má stát většinový podíl v ČEZ, a.s., není tato společnost veřejnou institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Ústavní soud ČR argumentoval tím, že pojem veřejné instituce je pojmem neurčitým, a jako takový nemůže být vykládán k tíži soukromých subjektů, neboť by tím došlo k rozporu s výhradou zákona dle čl. 4 odst. 1 Listiny. Ústavní soud ČR se dále pokusil vysvětlit účel pojmu veřejné instituce ve SvInf, a sice že slouží k doplnění obecného rámce pro realizaci základního práva podle čl. 17 odst. 5 Listiny. Adresátem těchto povinností jsou proto výlučně veřejnoprávní subjekty, a nikoliv subjekty soukromoprávní. Aby mohlo dojít ke stanovení této povinnosti i soukromoprávním subjektům, musely by být splněny další podmínky vyplývající z ústavního pořádku, a to určitost takové zákonné úpravy a proporcionalita takové úpravy. Jedinou výjimku ÚS připustil u obchodních společností, jejichž jediným vlastníkem je stát či veřejnoprávní korporace.

Analýzu judikatury zakončíme uvedením nálezu ÚS ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 ve věci OTE, a.s. Ústavní soud v tomto rozhodnutí poukázal na neshody v rozhodovací praxi a v souvislosti s názorem představeným v plenárním rozhodnutí ze dne 22. 1. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 32/17[5] zastal názor, že veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím je jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace. Na tomto vymezení se soudní výklad prozatím ustálil.

V dnešní době, kdy informační povinnost právnických osob soukromého práva je již v několika zákonech relativně jasně a bez rozporů vymezena či vyložena[6], je existence takto neurčitého pojmu zásadním legislativním nedostatkem.

Situaci by měla vyřešit až pozdější novela zákona o svobodném přístupu k informacím, která má transponovat směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. 6. 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „**Směrnice**“). Jedná se o směrnici rušící dosavadní směrnici o informacích veřejného sektoru č. 2003/98/ES. Novela ke dni zpracování tohoto článku prošla vládním připomínkovým řízením[7]. Z úplného znění mimo jiné vyplývá, že má dojít k náhradě současného ustanovení § 2 SvInf novým zněním v souladu se Směrnicí. Povinnými subjekty by měly být: a) státní orgán; b) územní samosprávný celek; c) právnická osoba

zřízená zákonem; a dále:

*„d) právnická osoba zřízená nebo založená státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou podle písmene c), pokud*

*1. byla zřízena nebo založena za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a*

*2. je financována převážně státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou podle písmene c) nebo podléhá řídicímu dohledu státu, územního samosprávného celku nebo právnické osoby podle písmene c) anebo je v jejím správním, řídicím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou podle písmene c),*

*e) právnická osoba*

*1. zřízená nebo založená za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a*

*2. financovaná převážně státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou podle písmene c) nebo d) nebo podléhající řídicímu dohledu státu, územního samosprávného celku nebo právnické osoby podle písmene c) nebo d) anebo v jejímž správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, územním samosprávným celkem nebo právnickou osobou podle písmene c) nebo d),*

*f) právnická osoba jiná než uvedená v písmenu a) až e), jestliže stát, územní samosprávný celek nebo právnická osoba uvedená v písmenu c) až e) má přímo nebo prostřednictvím jiné právnické osoby postavení jejího jediného zakladatele, zřizovatele nebo společníka nebo postavení obdobné nebo jestliže se na této právnické osobě spolu účastní přímo nebo prostřednictvím jiné právnické osoby pouze stát, územní samosprávný celek nebo právnická osoba uvedená v písmenu c) až e),*

*g) veřejný podnik.*

Lze očekávat, že výčet povinných osob projde v následujících měsících změnami, nicméně návrh zákona musí v tomto ohledu následovat Směrnici. Výčet povinných osob v návrhu zákona má, až na pár výjimek, stejný obsah jako výčet povinných osob v zákoně č. [99/2019](#) Sb., o přístupnosti internetových stránek a mobilních aplikací, a dále lze sledovat podobnost (nebo spíše totožnost) především v osobách dle písm. d) a e) také s kategorií veřejných zadavatelů dle § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. [134/2016](#) Sb., o zadávání veřejných zakázek. Praxe by se tedy v takovém případě měla odkud odrazit při posuzování okruhu povinných osob podle informačního zákona. Vzhledem k výše uvedenému je proto nutno upozornit na skutečnost, že návrh zákona vztahuje informační povinnost i na právnické osoby, které nejsou stoprocentně vlastněné státem, čímž dochází k odklonu od současné rozhodovací praxe, nicméně taková úprava je v souladu s výhradou zákona ve smyslu čl. 4 odst. 1 Listiny.

Bez kritiky však nelze ponechat nedostatečné a nejasné vymezení veřejného podniku jakožto povinné osoby podle informačního zákona. Návrh zákona v tomto případě kopíruje definici směrnice, aniž by jakkoliv upřesnil s tím související neurčité pojmy.

Některé navrhované kategorie subjektů zároveň nemusí odpovídat kategorizaci povinných subjektů, resp. současných veřejných institucí, jak je chápe Ústavní soud, kdy tomu takto může být u právnických osob zřízených zákonem ve smyslu písm. c) výše, které dosud byly povinnými osobami podle § 2 odst. 2 SvInf, tedy povinnými pouze v rozsahu rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Mezi takovéto

subjekty patří například profesní samosprávné komory.

V následujících měsících budeme moci sledovat vývoj této navrhované úpravy, nicméně již v tento moment je zřejmé, že navrhovaná úprava se ubírá lepším směrem než současné vymezení povinných osob v informačním zákoně.

**Mgr. Jan Janků,**  
advokátní koncipient



[MT Legal s.r.o., advokátní kancelář](#)

Jugoslávská 620/29  
120 00 Praha 2

Tel.: +420 222 866 555  
Fax: +420 222 866 546  
e-mail: [info@mt-legal.com](mailto:info@mt-legal.com)

Jakubská 121/1  
602 00 Brno 2

Tel.: +420 542 210 351  
Fax: +420 542 212 518  
e-mail: [info@mt-legal.com](mailto:info@mt-legal.com)

Bukovanského 1345/30  
710 00 Ostrava - Slezská Ostrava

Tel.: +420 596 629 503  
Fax: +420 596 629 508  
e-mail: [info@mt-legal.com](mailto:info@mt-legal.com)

---

[1] Zákon 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.

[2] Provedena zákonem č. [61/2006](#) Sb., kterým se mění zákon č. [106/1999](#) Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. [121/2000](#) Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. [81/2005](#) Sb., a zákon č. [128/2000](#) Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

[3] Dnes Správa Letiště Praha, s.p.

[4] V reakci na apel českých soudů na legislativní vyjasnění pojmu veřejné instituce reagovala skupina poslanců návrhem zákona, kterým se mění zákon o svobodném přístupu k informacím a zákon o registru smluv (doručený poslancům 8. 1. 2018), kde měl být pojem konkretizován. Část návrhu související se změnou SvInf legislativním procesem však neprošla a zákon byl pod číslem 177/2019 Sb. uveřejněn jako novela zákona o registru smluv s účinností od 1. 11. 2019.

[5] V tomto nálezu se ÚS vyjádřil proti zrušení ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) zákona č. [340/2015](#) Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv, které se týkalo zařazení obchodních společností s majetkovou účastí státu jako povinných osob.

[6] Konkrétně zde mám na mysli například zákon o registru smluv, a zákon č. [134/2016](#) Sb., o zadávání veřejných zakázek.

[7] Informace a dokumenty k návrhu zákona jsou dostupné ve vládní aplikaci o/dok k dispozici >>> [zde](#).

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [EUDAMED: Jednotná databáze mění pravidla hry na trhu zdravotnických prostředků](#)
- [Nový zákon o veřejných dražbách, aukce a obálkové metody](#)
- [Pohled přes hranice - natáčení pornografických klipů jako důvod výpovědi z nájmu bytu](#)
- [Nařízení EU o umělé inteligenci a jeho dopady na využití jazykových modelů v advokátní praxi](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Kupní smlouva o převodu nemovitosti bez uvedení výše kupní ceny](#)
- [Druhá „tlačítková novela“: povinné tlačítko pro odstoupení od smlouvy](#)
- [Souhlas s veřejným užíváním pozemku jako překážka nároku na bezdůvodné obohacení - nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2541/25](#)
- [Kupní smlouva bez přesného určení kupní ceny](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 36.: Doložka o mlčenlivosti](#)
- [Detekce podezřelého obchodu v kontextu hazardních her](#)