



**Seznam příloh**

1. *Plná moc vystavená Stěžovatelkou pro jejího právního zástupce;*
2. *Potvrzení o registraci Advokátní kanceláře Pokorný, Wagner & partneři, s.r.o. jako plátce DPH;*
3. *Internetový aktuální výpis z obchodního rejstříku Stěžovatelky;*
4. *Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2015, č.j. 7 A 251/2011-125;*
5. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č.j. 2 As 155/2015-84;*
6. *Internetový aktuální výpis ze spolkového rejstříku Vedlejšího účastníka;*
7. *Výběr z článků ohledně rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č.j. 2 As 155/2015-84;*
8. *Vyjádření společnosti Burza cenných papírů Praha, a.s.;*
9. *Právní stanovisko doc. JUDr. Vladimíra Mikule ze dne 29. 12. 2009;*
10. *Pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona, zpracovaný jako sněmovní tisk č. 813/2;*
11. *Usnesení Senátu ze 4. schůze dne 17. 1. 2001;*
12. *Výňatek z odborné literatury: Právní základy organizace veřejné správy. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo, Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 109;*
13. *Výňatek z odborné literatury: Beran, K. Právnícké osoby veřejného práva. Praha: Linde 2006. s. 172;*
14. *Článek JUDr. PhDr. Vratislava Košťála uveřejněný v týdeníku Euro ze dne 9. 12. 2013;*
15. *Výňatek z odborné literatury: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 640;*
16. *Seznam držitelů licencí pro obchod s elektřinou;*
17. *Výňatek z odborné literatury: V. Knapp in: Pavlíček, V. a kol., Ústava ústavní řád České republiky. 2. díl: Práva a svobody. Praha: Linde, 1999, s. 108-117;*
18. *Výňatek z odborné literatury: Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině, 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1030-1043;*
19. *Článek Nicotné správní rozhodnutí ve světle správního práva a správního řádu "Quod nullum est, nullum produsit effectum" ze serveru epravo.cz ze dne 27. 3. 2006;*
20. *Výňatek z odborné literatury: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 107;*
21. *Výňatek z odborné literatury: Korběl F. Právo na informace, Linde, Praha, 2005, s. 65;*
22. *Článek Doc. JUDr. Pavla Matese, CSc. uveřejněný v časopise Právní rozhledy č. 15-16/2014;*
23. *J. Matějka, Korporace veřejnoprávní, in Slovník veřejného práva československého, Red. E. Hácha, J. Hoetzel, F. Setr, K. Laštovka, Sv. II. Brno, 1932, str. 372.*

**OBSAH**

SEZNAM PŘÍLOH .....	2
I. ÚVOD .....	4
A. Identifikace Stěžovatelky, Účastníků a Vedlejšího účastníka, rozhodnutí napadená touto ústavní stížností, stručný popis návrhů Stěžovatelky .....	4
B. Struktura této ústavní stížnosti .....	5
II. ŘÍZENÍ PŘEDCHÁZEJÍCÍ ÚSTAVNÍ STÍŽNOSTI .....	6
III. PŘÍPUSTNOST ÚSTAVNÍ STÍŽNOSTI .....	8
A. Splnění podmínek ust. § 72 ZÚS a § 75 odst. 1 ZÚS .....	8
B. Splnění podmínek ust. § 75 odst. 2 písm. a) ZÚS .....	9
IV. STĚŽOVATELKA NENÍ VEŘEJNOU INSTITUCÍ – NAPADENÉ ROZSUDKY ZASAHOJÍ DO JEJÍCH ÚSTAVNĚ ZARUČENÝCH PRÁV .....	14
A. Pojem veřejná instituce .....	14
A.1. Komunitární právní úprava informační povinnosti a související národní úpravy členských států EU .....	16
A.2. Další kritéria pro výklad pojmu „veřejná instituce“ .....	17
A.3. Neexistence odvolacího orgánu .....	26
B. Důsledky nesprávné extenze výkladu pojmu veřejná instituce ze strany obecných soudů .....	27
B.1 Stanovisko Burzy cenných papírů Praha .....	27
B.2 Akciový trh, ochrana minoritních akcionářů a rovný přístup akcionářů k informacím .....	27
B.3 Újma Stěžovatelky .....	30
C. Zásah do ústavně zaručených práv a svobod Stěžovatelky .....	34
D. Shrnutí .....	39
V. SOUDY ZASÁHLY DO ÚSTAVNĚ ZARUČENÝCH PRÁV STĚŽOVATELKY PŘI POSUZOVÁNÍ JEJÍ ŽÁDOSTI O POLOŽENÍ PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY .....	41
VI. NÁVRHY STĚŽOVATELKY .....	43
A. Návrh na odložení vykonatelnosti Napadených rozsudků .....	43
B. Návrh, aby Ústavní soud požádal Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce a aby v dané souvislosti přerušil řízení .....	45
C. Návrh na zrušení části zákona č. 106/1999 Sb. ....	47
D. Návrh na zrušení Napadených rozsudků .....	49

## I. ÚVOD

### A. Identifikace Stěžovatelky, Účastníků a Vedlejšího účastníka, rozhodnutí napadená touto ústavní stížností, stručný popis návrhů Stěžovatelky

1. Stěžovatelka je akciovou společností zapsanou v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze (dále jen „**MS v Praze**“) v oddílu B, vložka 1581.

*Příloha:*

- *Internetový aktuální výpis z obchodního rejstříku Stěžovatelky (Příloha č. 3).*

2. Účastníkem 1 tohoto řízení před Ústavním soudem je MS v Praze, který vydal rozsudek napadený touto ústavní stížností, tj. rozsudek ze dne 1. 4. 2015, č.j. 7 A 251/2011-125 (dále jen „**Rozsudek MS**“). Účastníkem 2 je Nejvyšší správní soud ČR (dále jen „**NSS**“ nebo „**Nejvyšší správní soud**“), který rozsudkem ze dne 16. 3. 2016, č.j. 2 As 155/2015-84 (dále jen „**Rozsudek NSS**“) zamítl kasační stížnost Stěžovatelky proti Rozsudku MS. Také Rozsudek NSS je napaden touto ústavní stížností. Oba uvedené rozsudky jsou dále společně označovány také jako „**Napadené rozsudky**“ a Stěžovatelka je napadá v celém rozsahu proto, že jimi byla porušena její ústavně zaručená základní práva.

*Příloha:*

- *Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2015, č.j. 7 A 251/2011-125 (Příloha č. 4);*
- *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č.j. 2 As 155/2015-84 (Příloha č. 5).*

3. Účastníkem 3 a 4 v tomto řízení před Ústavním soudem jsou Poslanecká sněmovna a Senát Parlamentu ČR, jež vydaly právní předpis, jehož část Stěžovatelka níže navrhuje zrušit.
4. Vedlejším účastníkem řízení je Spolek V havarijní zóně JE Temelín, z.s.<sup>1</sup>, který byl účastníkem výše zmíněných řízení před MS v Praze a NSS.

*Příloha:*

- *Internetový aktuální výpis ze spolkového rejstříku Vedlejšího účastníka (Příloha č. 6).*

5. Stěžovatelka předkládá v této ústavní stížnosti řadu návrhů. Stěžovatelka v podrobnostech odkazuje na čl. VI této ústavní stížnosti a zde ve stručnosti uvádí, že v předmětném článku navrhuje,

- **aby Ústavní soud odložil vykonatelnost Napadených rozsudků;**
- **aby Ústavní soud zrušil část zákona;**
- **aby Ústavní soud požádal Soudní dvůr Evropských společenství o rozhodnutí o předběžné otázce dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie a aby v dané souvislosti přerušil řízení;**
- **aby Ústavní soud zrušil Napadené rozsudky.**

6. Stěžovatelka předesílá, že vyřízení návrhu na odložení vykonatelnosti **Napadených rozsudků považuje za mimořádně urgentní**. Rozsudek MS (potvrzený Rozsudkem NSS) totiž ukládá Stěžovatelce povinnost vést řízení o žádosti Vedlejšího účastníka o informace a zejména o takové žádosti rozhodnout coby povinný subjekt ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění (dále jen „**InfZ**“). Stěžovatelka má za to, že povinným subjektem není (a rozhodnutí o opaku považuje za zásah do svých ústavně zaručených práv), ale v důsledku Napadených rozsudků je nucena se tak chovat, což i

<sup>1</sup> Do února 2016 měl spolek název V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín.



znamená, že se na ni vztahují i lhůty stanovené povinným subjektům v InfZ. Vzhledem k tomu, že v řízení zakončeném Rozsudkem NSS byl kasační stížnosti Stěžovatelky přiznán odkladný účinek, je Rozsudek MS vykonatelný okamžikem právní moci Rozsudku NSS (ten byl Stěžovatelce doručen 22. 3. 2016) a běh lhůt (např. lhůty pro vyřízení žádosti Vedlejšího účastníka) je tak pro Stěžovatelku vysoce aktuální.

7. Stěžovatelka si vyhrazuje právo doplnit tuto ústavní stížnost do 23. 5. 2016, tj. před skončením dvouměsíční lhůty podle § 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZÚS“), a to o další důvody pro zrušení Napadených rozsudků. Stěžovatelka si rovněž vyhrazuje právo doplnit argumentaci použitou v této ústavní stížnosti.
8. Pokud jde o žádost Stěžovatelky o zrušení Napadených rozsudků, ta je aktuálně založena na dvou konkrétních zásazích NSS a MS v Praze do ústavně zaručených práv Stěžovatelky. Tyto zásahy jsou popsány v čl. IV a V této ústavní stížnosti a jsou na sobě zcela nezávislé (tj. každý Stěžovatelkou popsáný zásah je sám o sobě důvodem pro zrušení Napadených rozsudků).

## **B. Struktura této ústavní stížnosti**

9. V článku **II** Stěžovatelka provede stručnou rekapitulaci řízení předcházejících podání této ústavní stížnosti.
10. V článku **III** Stěžovatelka odůvodní přípustnost této ústavní stížnosti.
11. V článku **IV** Stěžovatelka popíše zásah do svých ústavně zaručených práv způsobený tím, že soudy v Napadených rozsudcích shledaly Stěžovatelku povinným subjektem ve smyslu InfZ. Stěžovatelka se nejprve bude zabývat pojmem *veřejná instituce*, z jehož definičních znaků vyplývá, že Stěžovatelku, ani další obchodní společnosti, které jsou ve stejném nebo obdobném postavení jako Stěžovatelka, nelze (byť se v Napadených rozsudcích uvádí opak) považovat za povinné subjekty, konkrétně tzv. *veřejné instituce*, ve smyslu InfZ (viz část **IV.A** této ústavní stížnosti). Dále se Stěžovatelka bude zabývat negativními důsledky rozšiřování výkladu okruhu subjektů povinných dle InfZ (viz část **IV.B**). V části **IV.C** této ústavní stížnosti Stěžovatelka uvede, která ústavně zaručená práva Stěžovatelky byla Napadenými rozsudky porušena. V části **IV.D** Stěžovatelka stručně shrne své základní argumenty.
12. V článku **V** Stěžovatelka popíše zásah do svých ústavně zaručených práv způsobený tím, že soudy se v Napadených rozsudcích dostatečně nevypořádaly s návrhem Stěžovatelky na to, aby požádaly Soudní dvůr Evropských společenství (dále také „**Soudní dvůr**“) o rozhodnutí o předběžné otázce dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jde o zásah, který je nezávislý na zásahu popisovaném v čl. IV této ústavní stížnosti.
13. V článku **VI** Stěžovatelka předloží své procesní návrhy vůči Ústavnímu soudu pro toto řízení o ústavní stížnosti.

## II. ŘÍZENÍ PŘEDCHÁZEJÍCÍ ÚSTAVNÍ STÍŽNOSTI

14. Stěžovatelka níže popíše řízení týkající se celkem dvou různých žalob Vedlejšího účastníka, které jím byly historicky podány ohledně jeho jedné žádosti o informace adresované Stěžovatelce. Napadené rozsudky, tj. Rozsudek MS a Rozsudek NSS byly vydány ve druhém, resp. časově novějším, z těchto soudních řízení. První z popsanych řízení nicméně úzce souvisí s řízením druhým a umožňuje učinit si komplexnější představu o celém případu.
15. Žádostí ze dne 12. 7. 2006 Vedlejší účastník požádal Stěžovatelku o informaci s odkazem na § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Atomový zákon**“). Na předmětnou žádost Stěžovatelka odpověděla dne 7. 9. 2006 sdělením ředitele OJ Temelín (č.j. 3559021/2006) tak, že žádosti není možné vyhovět mj. s ohledem na znění § 17 odst. 1 písm. k) Atomového zákona, neboť žádané informace jsou předmětem obchodního tajemství, a jako takové jsou Atomovým zákonem výslovně z povinnosti je poskytovat vyloučeny (dále jen „**Odpověď**“).
16. Vedlejší účastník řízení se proti Odpovědi „odvolal“ podáním ze dne 28. 9. 2006 (dále jen „**Odvolání**“). V předmětném Odvolání mj. uvedl, že postup společnosti ČEZ při vyřizování jeho žádosti byl nesprávný, nicméně že je nucen považovat předmětný přípis společnosti ČEZ za rozhodnutí o své žádosti a podat proti němu odvolání. V této souvislosti pak Vedlejší účastník uvedl, že bylo porušeno jeho právo na přístup k informacím o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, přičemž dovozoval, že ustanovení § 17 odst. 1 písm. k) Atomového zákona je „*v podstatě zvláštním ustanovením, které rozšiřuje okruh povinných subjektů definovaný jinak obecně v § 2 odst. 1, 2 zákona č. 106/1999 Sb., v rozsahu určitých věcně vymezených informací*“, a že by tudíž žádost měla být vyřizována „*podpůrně dle ustanovení zákona č. 106/1999 Sb. a dále ve smyslu jeho § 20 odst. 4 též podpůrně podle správního řádu*“.
17. Na zmíněné Odvolání Stěžovatelka neodpověděla, když měla vše za vyřízené již svým sdělením z 7. 9. 2006. Žalobou ze dne 4. 10. 2007 se proto Vedlejší účastník začal domáhat ochrany proti údajné nečinnosti Stěžovatelky. Chtěl dosáhnout toho, aby MS v Praze uložil Stěžovatelce povinnost vydat rozhodnutí o jeho Odvolání. Žalobní nárok odůvodnil Vedlejší účastník řízení mimo jiné tím, že je na Stěžovatelku nutno nahlížet jako na *veřejnou instituci*, tedy jako na povinný subjekt ve smyslu InfZ.
18. V řízení o předmětné žalobě byla vydána řada rozhodnutí ve věci samé, neboť účastníci předmětného řízení napadali rozhodnutí MS ve věci samé kasačními stížnostmi, kterým NSS opakovaně vyhovoval (a to i Stěžovatelce). Rozhodnutí správních soudů ve věci byla rozporná, bylo mj. i rozhodnuto, že žádost Vedlejšího účastníka byla podána pouze podle Atomového zákona, a tak by se neměla řídit InfZ. Nicméně dne 18. 4. 2011 MS v Praze vydal rozsudek č.j. 8 A 239/2010-219, ve kterém se uvádělo, že Stěžovatelka jakožto povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, je povinna ukončit svou nečinnost a vydat rozhodnutí o Odvolání Vedlejšího účastníka ve lhůtě třiceti dnů. Stěžovatelka napadla zmíněné rozhodnutí kasační stížností, které nebyl přiznán odkladný účinek a které NSS rozsudkem ze dne 21. 9. 2011 sp. zn. 2 Ans 9/2011 vyhověl, zmíněné rozhodnutí MS v Praze zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení. Než ale NSS rozhodl o zmíněné kasační stížnosti, Stěžovatelka byla ve lhůtě stanovené rozsudkem č.j. 8 A 239/2010-219 přinucena vydat „*správní rozhodnutí*“ o Odvolání Vedlejšího účastníka. Učinila tak dne 23. 5. 2011 formou dopisu č.j.: 24218203/90100300000/2011 (dále jen „**Údajné rozhodnutí o odvolání**“). Jakkoli byla Stěžovatelka vždy přesvědčena, že není povinným subjektem ve smyslu InfZ, nemůže vydávat správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dále jen „**SR**“), nemá „odvolací orgán“, který by mohl rozhodovat o odvoláních, a že navíc Žádost nebyla podána v režimu InfZ, a proto ani na následující „řízení“

nemůže být již z tohoto důvodu pohlíženo jako na „řízení“ dle InfZ, byla nucena rozhodnout v souladu s tehdy ještě existujícím rozsudkem MS v Praze.

19. Poté, co ze strany NSS došlo ke zrušení rozsudku MS v Praze č.j. 8 A 239/2010-219, MS v Praze zamítl Žalobu Vedlejšího účastníka, protože údajně došlo k ukončení Vedlejším účastníkem tvrzené nečinnosti. Jak je patrné z předchozího odstavce, k ukončení nečinnosti byla Stěžovatelka ovšem přinucena později zrušeným rozsudkem MS v Praze č.j. 8 A 239/2010-219.
20. Vedlejší účastník napadl Údajné rozhodnutí o odvolání žalobou a zahájil tak v pořadí druhé soudní řízení týkající se jeho žádosti o informace. V řízení o předmětné žalobě byla vydána rozhodnutí napadená touto ústavní stížností. MS v Praze rozsudkem č.j. 7 A 251/2011-125-135 dne 1. 4. 2015 (Rozsudek MS) o předmětné žalobě rozhodl tak, že Údajné rozhodnutí o odvolání včetně původní Odpovědi Stěžovatelky zrušil a věc vrátil Stěžovatelce k dalšímu řízení. Stěžovatelce byla Rozsudkem MS dále uložena povinnost zaplatit Vedlejšímu účastníku řízení náhradu nákladů řízení. Stěžovatelka napadla Rozsudek MS kasační stížností, kterou NSS rozsudkem ze dne 16. 3. 2016, č.j. 2 As 155/2015-84 (Rozsudek NSS) zamítl a uložil Stěžovatelce povinnost zaplatit náklady příslušného řízení do 30 dnů od právní moci Rozsudku NSS.
21. Stěžovatelka touto ústavní stížností napadá Rozsudek MS a Rozsudek NSS v celém rozsahu. Napadené rozsudky obsahují právní názor, že Stěžovatelka je veřejnou institucí a tedy i subjektem povinným poskytovat informace dle InfZ. Takový názor je přitom dle Stěžovatelky nesprávný a zasahuje do jejích ústavně zaručených práv, neboť ji nutí chovat se jako povinný subjekt podle InfZ, ačkoli takovým subjektem není.

### III. PŘÍPUSTNOST ÚSTAVNÍ STÍŽNOSTI

#### A. Splnění podmínek ust. § 72 ZÚS a § 75 odst. 1 ZÚS

22. Ústavní stížnost je dle ust. § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS oprávněn podat mimo jiné ten, jehož ústavně zaručená práva byla porušena pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byl účastníkem. Ústavní stížnost lze dle ust. § 72 odst. 3 ZÚS podat ve lhůtě 2 měsíců od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku.
23. Podle § 75 odst. 1 ZÚS je ústavní stížnost nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3); to platí i pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřipustný z důvodů záviselých na jeho uvážení (§ 72 odst. 4).
24. Rozsudek NSS, který je časově posledním vydaným soudním rozhodnutím ve věci, byl Stěžovatelce doručen dne 22. 3. 2016. Stěžovatelka byla účastníkem řízení, které vedlo k vydání Rozsudku NSS a Rozsudku MS, a její ústavně zaručená práva byla porušena, jak je uvedeno níže. Rozsudkem MS byla zrušena dřívější „rozhodnutí“ Stěžovatelky (rozhodnutí, která ona sama nepovažuje za rozhodnutí ve smyslu InfZ) o žádosti Vedlejšího účastníka a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení.
25. Stěžovatelka si je vědoma usnesení, ve kterých Ústavní soud hodnotí jako předčasné ty ústavní stížnosti, jež byly podány proti takovým rozhodnutím soudů, v jejichž důsledku se věc vrací soudu nebo jinému orgánu k dalšímu řízení. Ústavní soud tato svá usnesení odůvodňuje tím, že ochrany svých práv stěžovatelé mohou dosáhnout v onom „dalším řízení“ vedeném po příslušném zrušovací rozhodnutí, a tak v těchto případech není důvod, aby se ve věci angažoval Ústavní soud.
26. Byť ústavní stížnost Stěžovatelky směřuje proti rozhodnutím soudů, která ve svém důsledku věc vrací (údajnému) správnímu orgánu k dalšímu řízení, je Stěžovatelka přesvědčena, že tuto ústavní stížnost nelze hodnotit jako předčasnou. Stěžovatelka není orgánem, který by měl vést řízení dle InfZ, a navíc se nachází v situaci, kdy nebude mít plnou příležitost dosáhnout ochrany svých práv v „dalším řízení“ navazujícím na zrušovací rozhodnutí, když platí, že
- **Rozsudek MS, který byl potvrzen Rozsudkem NSS, nutí Stěžovatelku chovat se jako povinný subjekt podle InfZ. Pokud tedy nebudou dle InfZ dány důvody pro odmítnutí žádosti Stěžovatelky (např. ochrana obchodního tajemství), bude podle Napadených rozsudků muset Stěžovatelka informaci vydat, byť by ji vydat nemusela, kdyby nebyla pravomocně označena za povinný subjekt;**
  - **S vyřizováním žádosti Stěžovatelkou coby povinným subjektem jsou nevyhnutelně spojeny další náklady. I kdyby „další řízení“ dospělo do stadia před soudy či Ústavním soudem, které by později rozhodly, že Stěžovatelka není povinným subjektem, Stěžovatelka by v nejlepším případě získala jen přiznání náhrady nákladů samotných soudních řízení. Nezáskala by však zpět náklady vynaložené v důsledku Napadených rozhodnutí na vyřizování žádosti Vedlejšího účastníka či žádostí obdobných;<sup>2</sup>**
  - **výsledek „dalšího řízení“ nebude mít vliv na existenci Napadených rozsudků, přitom ty pravomocně ukládají Stěžovatelce povinnost zaplatit náklady příslušných soudních řízení. Povinnost Stěžovatelky zaplatit tyto náklady**

<sup>2</sup> Rozsudek NSS byl značně medializován (viz Příloha č. 7), je tedy pravděpodobné, že na Stěžovatelku se bude obracet stále více osob s žádostí o informace.



**přetrvává, neboť v „dalším řízení“ nemůže z povahy věci dojít ke zrušení Napadených rozhodnutí.**

27. K tomu Stěžovatelka doplňuje, že průběh „dalšího řízení“ navíc není plně v moci Stěžovatelky. To, zda „další řízení“ dospěje do stadia soudního, může ovlivnit Vedlejší účastník (jakožto žadatel o informace), který by mohl soudní řízení vyvolat příslušnou žalobou. Jiná řízení (tj. řízení odlišná od řízení přímo navazujícího na Rozsudek MS) jsou přitom irelevantní.<sup>3</sup>
28. **Skutečnosti popsané v předchozím odstavci jsou přímým důsledkem Rozsudku MS. Stěžovatelka přitom proti rozhodnutí využila opravný prostředek – kasační stížnost, kterou ale NSS v Rozsudku NSS zamítl. Stěžovatelka tak vyčerpala procesní prostředky k ochraně svých práv a ústavní stížnost je proto přípustná.**

## **B. Splnění podmínek ust. § 75 odst. 2 písm. a) ZÚS**

29. Podle § 75 odst. 2 písm. a) ZÚS platí, že Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti, i když není splněna podmínka podle § 75 odst. 1 ZÚS (vyčerpání procesních prostředků), jestliže stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy došlo ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti.
30. Stěžovatelka je z důvodů uvedených výše v odst. 22 až 22 přesvědčena, že splnila podmínky stanovené v § 75 odst. 1 ZÚS. Pro úplnost a z obezřetnosti však Stěžovatelka uvádí, že její ústavní stížnost splňuje i podmínky stanovené v § 75 odst. 2 písm. a) ZÚS a tudíž je ústavní stížnost přípustná i z důvodu stanoveného v tomto ustanovení.

### **B.1 Přesah vlastních zájmů Stěžovatelky**

31. Ke splnění podmínky *přesahu vlastních zájmů* pro přípustnost této ústavní stížnosti Stěžovatelka uvádí následující.
32. Stěžovatelka považuje za vhodné zrekapitulovat, jak se vymezením okruhu povinných osob dle InfZ doposud zabýval Ústavní soud. Ústavní soud nejprve v nálezu sp. zn. III. ÚS 671/02 z 16. 1. 2003 konstatoval, že do množiny *veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky* (taková byla tehdejší definice dle InfZ) patří kromě Českého rozhlasu a České televize všechny subjekty naplňující definiční znaky tohoto pojmu, vymezení těchto definičních znaků však ponechal na úvaze MS v Praze. V pozdějším nálezu sp. zn. III. ÚS

<sup>3</sup> Stěžovatelka si je vědoma judikatury, podle které lze § 75 odst. 1 ZÚS vykládat i tak, že v případě zásahů způsobených nesprávným úředním postupem lze požadavek na vyčerpání procesních prostředků ochrany rozšířit i na podání žaloby na náhradu škody proti státu podle zákona č. 82/1998 Sb. V daném případě ale Stěžovatelce vzniká škoda nezákonným rozhodnutím (nikoli úředním postupem), přičemž na takovou kategorii případů stejný požadavek klást nelze. To lze snadno ilustrovat na skutečnosti, že v případě opaku by se extrémně snížila možnost účastníka obracet se na Ústavní soud (jakékoli rozhodnutí, u kterého by se dalo uvažovat, že jím účastníkovi byla způsobena škoda – přitom drtivá většina nesprávných soudních rozhodnutí z povahy bude působit účastníkovi škodu – by muselo být napadnuto žalobou podle zákona č. 82/1998 Sb.).

I kdyby ale před podáním ústavní stížnosti obecně existovala nutnost využít řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. (byť to Stěžovatelka považuje s ohledem na výše uvedené za vyloučené), ani v takovém řízení by nemohla dosáhnout nápravy. To je zjevné zejména s ohledem na Rozsudek MS a § 8 odst. 1 zmíněného zákona, který vyžaduje, aby nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno. Rozsudek MS nejenže nebyl zrušen, ale byl ze strany NSS v návaznosti na využití opravného prostředku i potvrzen. Aby se Stěžovatelka mohla domoci náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb., muselo by dojít ke zrušení Napadených rozsudků, jak potvrdil i Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 203/15, když s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu (např. usnesení sp. zn. 25 Cdo 2162/2005) uvedl, že „*odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nemůže být založena v případě, že rozhodnutí, od nichž stěžovatelka (žalobkyně) odvozuje vznik škody, nebyla pro nezákonnost zrušena.*“



686/02 z 27. 2. 2003 Ústavní soud sám dovedl definiční znaky tohoto pojmu tak, že *veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky* jsou veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace, jejichž společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností, patří sem tedy i Fond národního majetku, o jehož informace v daném případě šlo. Konečně Ústavní soud daný problém analyzoval nálezem sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 (dále jen „**Nález 260/06**“), kterým do okruhu povinných subjektů (podřazením pod *veřejné instituce*) zařadil státní podniky a mimo jiné zpochybnil možnost analogického rozšíření okruhu povinných subjektů o obchodní společnosti (viz odst. 76 této ústavní stížnosti a související poznámka pod čarou).

33. NSS však svojí rozhodovací praxí (kterou byl ovlivněn i MS v Praze) následně výrazně překročil rámec výkladu poskytnutého Ústavním soudem a okruh subjektů povinných dle InfZ (konkrétně okruh subjektů spadajících pod pojem *veřejná instituce*) podstatně rozšířil. K nejextenzivnějšímu výkladu přitom NSS dospěl i právě v Rozsudku NSS, ze kterého vyplývá, že za *veřejnou instituci* dle InfZ lze považovat i obchodní společnost s částečnou majetkovou účastí státu, jejichž akcie jsou dokonce volně obchodovány na burze, přičemž není např. zřejmé, kde se hranice majetkové účasti pro zařazení obchodní společnosti mezi *veřejné instituce* nachází a do jaké míry (resp. o jaké subjekty) lze okruh povinných osob dle NSS rozšiřovat (včetně otázky, zda se okruh povinných osob má automaticky rozšířit i na dceřiné společnosti údajných povinných osob z řad obchodních společností).
34. V Rozsudku NSS se uvádí, že pod tento pojem spadají všechny společnosti ovládané státem.<sup>4</sup> Na základě takového výkladu se informační povinnost může (vedle Stěžovatelky) rozšířit na desítky dalších soukromoprávních (konkrétně identifikovatelných) subjektů s větší či menší majetkovou účastí státu či územně samosprávným celkem.
35. Na přesah vlastních zájmů Stěžovatelky lze usuzovat i s ohledem na vyjádření společnosti Burza cenných papírů Praha, a.s. (dále jen „**BCPP**“), která na svých internetových stránkách mimo jiné uvedla konkrétně následující:

*BCPP jako organizátor regulovaného trhu zajišťuje informování investorské veřejnosti transparentním způsobem. ČEZ a ostatní emitenti cenných papírů<sup>5</sup>, které jsou kótovány na regulovaném trhu, podléhají komplexní úpravě zákonů a dalších předpisů kapitálového trhu včetně burzovních pravidel. Mezi jejich povinnosti patří mimo jiné plnění informačních povinností, a to jak periodických, tak průběžných (kurzotvorné informace) vůči široké investorské veřejnosti. Informováním vybraných tazatelů, kteří by podle zákona o svobodném přístupu k informacím mohli mít přístup k neveřejným informacím o emitentovi, by mohlo dojít ke zkrácení povinnosti emitenta informovat celý trh ve stejný okamžik a vybraní žadatelé o informace by získali nefér výhodu. Výjimky stanovené individuálními právními akty, jako např. soudními rozhodnutími, by mohly mít negativní dopady na povinnosti emitentů a informování celého trhu, jejichž plnění BCPP kontroluje.<sup>6</sup>*

Příloha:

- Vyjádření společnosti Burza cenných papírů Praha, a.s. (Příloha č. 8).

<sup>4</sup> NSS v odst. 40 Rozsudku NSS uvedl, že „právě efektivní ovládnutí akciové společnosti státem považuje za nejvýznamnější kritérium pro podřazení tohoto soukromoprávního subjektu pod pojem *veřejná instituce*. Kritéria popsána Ústavním soudem sice nebyla vývojem judikatury překonána, nicméně je lze ve vztahu k tomuto kritériu považovat za kritéria vedlejší. Ta mohou být rozhodující v případech, nelze-li ovládnutí společnosti státem zjistit se stoprocentní jistotou.“

<sup>5</sup> Zvýrazněno Stěžovatelkou.

<sup>6</sup> Zdroj: <http://www.bcpp.cz/Novinky/Detail.aspx?ka=2275>

36. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi usuzuje na *přesah vlastních zájmů*, pokud právní předpis pravidelně vyvolává potíže v praxi, nebo když je pocíťována potřeba zajištění ústavně konformního výkladu<sup>7</sup>.
37. InfZ pojem *veřejné instituce* nevymezuje. I přes snahu Ústavního soudu pojem *veřejné instituce* vymezit, nepřináší judikatura jasnou definici. Zařazením soukromoprávních subjektů s částečnou majetkovou účastí státu (tj. také obchodních společností) mezi *veřejné instituce* se (mimo stručný rozbor uvedený v Nálezu 260/06, kde Ústavní soud mimo jiné poukázal na rozkolísanost názorů odborné veřejnosti) Ústavní soud dosud vůbec nezabýval a tato otázka činí zjevně v praxi potíže, vyžadující ústavně konformní výklad.
38. Tento závěr potvrzuje i Ministerstvo vnitra ČR (autor návrhu novely InfZ<sup>8</sup>) ve své zprávě pro vládu ČR ze dne 10. 12. 2007 nazvané *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů* (dále jen „**Analýza**“)<sup>9</sup>, když na její str. 25 uvádí:

*„Zákon přitom pojem veřejné instituce nevymezuje a toto vymezení je tak ponecháno judikatuře a právní teorii. V praxi se však tento pojem stává – a to i přes judikaturu Ústavního soudu, která základní znaky již vymezila a postupně upřesňuje - jen obtížně aplikovatelným, a to zejména přes velké množství různých právnických osob, které by do této kategorie mohly náležet (dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace, různé organizační složky státu či územních samosprávných celků, státní podniky, zvláštní zákonem zřízené právnické osoby ale i obchodní společnosti apod.), a to tím spíš, neboť mezi judikaturou stanovené znaky nenáleží ani právní subjektivita a ani to, zda veřejná instituce hospodáří s veřejnými prostředky (vzhledem k díkci původního InfZ, který hovořil o veřejných institucích hospodářících s veřejnými prostředky byla tato skutečnost „postavena“ samotným zákonodárcem mimo znaky veřejné instituce /je ovšem otázkou, lze-li si vůbec představit veřejnou instituci, která by nebyla hospodářila s veřejnými prostředky/). Do jisté míry stále spornou kategorií přitom zůstávají právnické osoby ryze soukromého práva (obchodní společnosti) a některé právnické osoby stojící „na pomezí“ veřejného a soukromého práva a sledující veřejně prospěšné cíle (např. obecně prospěšné společnosti či nadace), pokud tyto subjekty mají určitou „kvalifikovanou“ vazbu na stát či územní samosprávný celek“.*

39. Opodstatněnost postupu dle ust. § 75 odst. 2 písm. a) ZÚS spočívá i v té skutečnosti, že soukromoprávním subjektům s částečnou majetkovou účastí státu (včetně Stěžovatelky) bude v důsledku jejich označení za povinné subjekty vznikat (popř. již vzniká) újma<sup>10</sup>, a to hned z několika příčin.
40. V prvé řadě bude újma spočívat (popř. již spočívá) v nákladech na vyřízení žádostí o informace (a to i při odepření poskytnutí informace). V případě velkých společností (jakou je i Stěžovatelka) je nutno za účelem zvládnutí nové agendy vyřízení žádostí o informace dle InfZ zřídit nová pracovní místa, či dokonce nové oddělení. V této souvislosti je nutno uvést, že Rozsudek NSS byl značně medializován, což ostatně platí i dřívějším rozsudku č.j. 2 Ans 4/2009-93. MF Dnes v článku „*ČEZ se brání povinnosti zveřejňovat informace*“ vyzývá čtenáře, aby se podle InfZ Stěžovatelky ptali v podstatě na cokoliv:

<sup>7</sup> Viz např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 446/04.

<sup>8</sup> Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/navrh-novely-zakona-c-106-1999-sb-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-ve-zneni-pozdejsich-predpisu-k-verejne-diskusi-588864.aspx>

<sup>9</sup> Analýza je dostupná z <http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-vlada-pdf.aspx>.

<sup>10</sup> Pokud by navíc zařazení obchodní společnosti mezi povinné subjekty dle InfZ nutně znamenalo, že stejně budou kvalifikovány i její další koncernové obchodní společnosti (v některých případech se může jednat o desítky popř. i stovky subjektů), újma by se úměrně dále multiplikovala.

*Možnosti využít „stošestku“ plánuje několik organizací kritizujících politiku ČEZ, například Spolek proti nemravným cenám elektřiny. [...] Chtěli byste vědět, kolik vydělávají manažeři ČEZ včetně šéfa firmy Martina Romana? Nebo třeba kam jezdí na služební cesty? Ptejte se. Odpovědět by vám měli přímo z ČEZ. Společnost totiž podle říjnového rozhodnutí Nejvyššího správního soudu podléhá zákonu o svobodném přístupu k informacím a měla by komukoliv odpovědět téměř na cokoliv, pokud neporuší obchodní tajemství nebo právo na soukromí.<sup>11</sup>*

*Přílohy:*

- *Výběr z článků ohledně rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č.j. 2 As 155/2015-84 (Příloha č. 7).*

41. Dále je nutno poukázat na náklady související s vedením sporů (ať již jde o soudní náklady či výdaje za právní servis), které v souvislosti s poskytováním informací mohou a nesporně budou subjektům srovnatelným se Stěžovatelkou vznikat (např. o určení, zda informace je či není obchodním tajemstvím). Žadatelem o informace může být každá fyzická i právnická osoba, tedy i konkurenční subjekt. Žádost vůči povinné osobě se může dotýkat rozmanitých informací různorodého charakteru (s výjimkami stanovenými v InfZ), např. včetně informací o obchodních plánech, organizačním uspořádání, smlouvách, cenách, mzdách, rozdělení pravomocí či odpovědnosti. Tento závěr v plném rozsahu platí i v případě Stěžovatelky a – což je především významné z hlediska § 75 odst. 2 písm. a) ZÚS – jí podobných společností. Povinný subjekt se tak dostává vůči svým konkurentům do značné nevýhody, která může vyústit v negativní dopad na hospodářské výsledky takového subjektu a tedy ve značnou související újmu. Pro úplnost Stěžovatelka zdůrazňuje, že InfZ nezajišťuje informacím potřebnou úroveň ochrany. Umožňuje sice odmítnout poskytnout informaci z důvodu obchodního tajemství, nicméně vzhledem k úzkému vymezení předmětného pojmu (§ 504 NOZ) mohou nastat situace, kdy určitá informace nebude naplňovat definici obchodního tajemství (např. pro nepřítomnost jednoho zákonného znaku), ale bude způsobilá poskytnutí osobě způsobit újmu či ji uvést do konkurenční nevýhody (podrobněji viz níže v odst. 145 této ústavní stížnosti).
42. Přesah vlastních zájmů Stěžovatelky je dán i tím, že Napadené rozsudky dopadají i na akcionáře Stěžovatelky. Napadené rozsudky zasahují do vlastnictví zaručeného Listinou (čl. 11 odst. 1) a jeho nerušeného užívání. Hospodářské výsledky Stěžovatelky, by totiž v důsledku poskytování informací dle InfZ nepochybně byly negativně dotčeny, a to zejména v důsledku poskytování informací konkurenčním subjektům. Dotčeny budou i v důsledku nutnosti vynaložení nákladů na vyřízení žádostí (včetně případných soudních nákladů resultujících ze souvisejících potenciálních soudních sporů), mající nesporně potenciál negativně ovlivnit hospodářské výsledky Stěžovatelky. Obchodnímu majetku Stěžovatelky tak s ohledem na Napadené rozsudky není poskytována stejná ochrana jako obchodnímu majetku jiných obchodních společností. Stejně tak není v důsledku Napadených rozsudků poskytována stejná ochrana majetkovému podílu ve Stěžovatelce (tj. majetkovému podílu akcionářů, vč. velkého počtu akcionářů minoritních), jako majetkovému podílu v ostatních obchodních společnostech. Je nepochybné, že již podřazením Stěžovatelky pod subjekty povinné poskytovat informace a dále i samotným poskytováním informací vznikne Stěžovatelce (a tedy i jejím akcionářům) jakožto soukromoprávní společnosti újma, a to bez ohledu na její výši na majetkové poměry Stěžovatelky. Stěžovatelka je přesvědčena, že principy rovného postavení osob před zákonem a ochrany jejich práv musí být bez výjimky zachovávány v případě všech osob. Opačný výklad by vedl k šikaně a diskriminaci některých soukromoprávních osob pro jejich ekonomickou sílu nebo dokonce povahu jejich akcionářů.

<sup>11</sup> Zdroj: [http://ekonomika.idnes.cz/cez-se-brani-povinnosti-zverejnovat-informace-fq9-/ekonomika.asp?c=A091216\\_1305243\\_ekonomika\\_fih..](http://ekonomika.idnes.cz/cez-se-brani-povinnosti-zverejnovat-informace-fq9-/ekonomika.asp?c=A091216_1305243_ekonomika_fih..)

Jak už přitom Stěžovatelka zdůvodnila v předchozím odstavci, InfZ nezajišťuje informacím potřebnou úroveň ochrany.

## **B.2 Podstatnost přesahu vlastních zájmů Stěžovatelky**

43. Ke splnění podmínky *podstatnosti* přesahu vlastních zájmů pro přípustnost této ústavní stížnosti pak Stěžovatelka uvádí konkrétně následující.
44. Jak uvedeno výše, splnění požadavku *podstatnosti* lze spatřovat např. v tom, že se nutně v dalším rozhodování obecných soudů v identických případech nesprávný přístup reprodukuje a je třeba dospět k ústavně konformnímu výkladu pojmu veřejná instituce.
45. Ústavní soud judikoval, že mezi *veřejné instituce* je nutno řadit veřejné podniky (např. Česká televize, Český rozhlas), veřejné ústavy (např. Akademie Věd), veřejné fondy (např. Fond národního majetku), veřejné nadace a státní podniky (např. Letiště Praha)<sup>12</sup>. Na tuto judikaturu Ústavního soudu navázal NSS nejprve vydáním rozsudku č.j. 8 As 57/2006, kterým výklad rozšířil a do režimu ust. § 2 odst. 1 InfZ zařadil i akciovou společnost založenou městem. Na základě toho pak NSS nesprávně rozšířil okruh subjektů povinných dle InfZ i o akciovou společnost pouze částečně vlastněnou státem.
46. Z výše uvedeného je zjevné, že NSS (nad rámec dosavadní judikatury Ústavního soudu) vytvořil judikaturu rozšiřující okruh subjektů řazených pod *veřejnou instituci* o soukromoprávní subjekty s částečnou majetkovou účastí státu. Takový výklad přitom nelze považovat za správný a ústavně konformní, jak Stěžovatelka uvádí níže, a podstatně přesahuje její vlastní zájmy také kvůli tomu, že vedle Stěžovatelky dopadá na značné množství dalších subjektů, jimž navíc v důsledku nutnosti chovat se jako povinné subjekty ve smyslu InfZ vzniká újma (viz výše).

<sup>12</sup> Viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 686/02, nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 671/02.



## IV.

STĚŽOVATELKA NENÍ VEŘEJNOU INSTITUCÍ – NAPADENÉ ROZSUDKY  
ZASAHUJÍ DO JEJÍCH ÚSTAVNĚ ZARUČENÝCH PRÁV

47. Z pohledu práva jednoduchého v Napadených rozsudcích došlo k nesprávnému výkladu ustanovení § 2 odst. 1 InfZ, když je Stěžovatelka považována za *veřejnou instituci* ve smyslu InfZ, a to je hlavním důvodem, proč by Napadené rozsudky měly být zrušeny (nesprávnost výkladu zmíněného ustanovení má ústavněprávní rozměr). Podrobné zdůvodnění tohoto závěru Stěžovatelka předkládá níže v této části podání.

A. Pojem veřejná instituce

48. V § 2 odst. 1 InfZ je stanoveno, že povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se ke své působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.
49. Pojem *veřejná instituce* není v InfZ ani v jakémkoliv jiném českém či komunitárním právním předpisu definován. Pojem *veřejná instituce* navíc nevymezuje historická ani odborná nauka<sup>13</sup>, což potvrzuje i učebnice správního práva z roku 2012, jakož i právní stanovisko ze dne 29. 12. 2009, jehož autorem je doc. JUDr. Vladimír Mikule<sup>14</sup>. I přes snahu Ústavního soudu pojem *veřejné instituce* vymezit, nepřináší judikatura definici, která by interpretační obtíže odstranila. Důsledkem interpretačních potíží je pak stále extenzivnější výklad pojmu *veřejná instituce* ze strany NSS, když v Rozsudku NSS se uvádí, že pod tento pojem spadají všechny společnosti ovládané státem.<sup>15</sup> Ve vztahu k uvedenému nelze opomenout, že i respektovaná učebnice správního práva Správní právo od Prof. JUDr. Dušana Hendrycha, CSc. a kol. z roku 2012 označuje názor správních soudů ohledně podřazení také akciových společností pod pojem veřejné instituce za sporný a založený na extenzivním výkladu zákona.<sup>16</sup>

*Přílohy:*

- *Výňatek z odborné literatury: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 640 (Příloha č. 15);*
- *Právní stanovisko doc. JUDr. Vladimíra Mikule ze dne 29. 12. 2009 (Příloha č. 9).*

50. Při analýze pojmu *veřejná instituce* je vhodné vzít v úvahu úmysl zákonodárce a okolnosti, za jakých byl pojem *veřejná instituce* do InfZ doplněn. Stalo se tak zákonem č. 39/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi a o změně některých dalších zákonů (dále jen „**Novela zákona o ČT**“). Návrh Novely zákona o ČT byl za stavu vyhlášené legislativní nouze ve snaze urychleně řešit tehdejší tzv. „televizní krizi“ projednáván ve zkráceném jednání s vynecháním 1. čtení. Tento návrh byl změněn po projednání ve výboru

<sup>13</sup> Např. Slovník veřejného práva čsl. z let 1929 až 1948 (Svazek II. Reprint původního vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA 2000), učebnice F. Weyra Čsl. ústavní právo (Praha: Melantrich, 1937, s. 331) ani jeho další učebnice Teorie (Brno-Praha: Orbis, 1936) nebo učebnice J. Hoetzela Čsl. správní právo (2. Vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 488) či kniha Z. Neubauera Státověda a teorie politiky (Praha: Leichter 1948) nebo učebnice Teorie práva J. Boguszaka, J. Čapka a A. Gerlocha (Praha: ASPI 2004) ani G. Jellínek ve své knize Všeobecná státověda (Praha: Leichter 1906).

<sup>14</sup> Srov. právní stanovisko doc. JUDr. Vladimíra Mikule ze dne 29. 12. 2009, s. 5-7 (Příloha č. 9). Doc. JUDr. Vladimír Mikule působil na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze a vědecky pracoval v oborech správního a ústavního práva. Mimo to je autorem částí učebnice správního práva (Dušan Hendrych a kolektiv - 2009), včetně částí zabývajících se právem na přístup k informacím.

<sup>15</sup> NSS v odst. 40 Rozsudku NSS uvedl, že „*právě efektivní ovládnutí akciové společnosti státem považuje za nejvýznamnější kritérium pro podřazení tohoto soukromoprávního subjektu pod pojem veřejná instituce. Kritéria popsaná Ústavním soudem sice nebyla vývojem judikatury překonána, nicméně je lze ve vztahu k tomuto kritériu považovat za kritéria vedlejší. Ta mohou být rozhodující v případech, nelze-li ovládnutí společnosti státem zjistit se stoprocentní jistotou.*“

<sup>16</sup> Viz Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 641 (Příloha č. 15).



pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, čímž byla vložena nová část čtvrtá, která novelizovala InfZ tím, že zařadila *veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky* mezi povinné subjekty. Takto pozměněný návrh, který nevzešel z Legislativní rady vlády a postrádal širší teoreticko-právní diskusi, byl během dvou dnů od jeho doručení schválen Poslaneckou sněmovnou. Senát návrh Poslanecké sněmovně vrátil spolu s pozměňovacími návrhy, ve kterých mimo jiné navrhoval vypustit právě část čtvrtou (prostřednictvím které byl novelizován InfZ). Poslanecká sněmovna však na pozměněném návrhu setrvala a Novela zákona o ČT byla přijata.

*Přílohy:*

- *Pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona, zpracovaný jako sněmovní tisk č. 813/2 (Příloha č. 10);*
- *Usnesení Senátu ze 4. schůze dne 17. 1. 2001 (Příloha č. 11).*

51. Z toho vyplývá, že Novela zákona o ČT byla přijata bez širší odborné diskuse. Tlak veřejnosti na transparentnost dění ve veřejnoprávních médiích pak vedl k účelovému rozšíření subjektů povinných k poskytování informací zejména o Českou televizi a Český rozhlas, a to prostřednictvím vágního a do té doby právní teorii i praxe neznámého pojmu *veřejná instituce*. Novela zákona o ČT položila rozšířením povinných subjektů dle InfZ základ interpretačním potížím a právní nejistotě plynoucí z nejasného okruhu povinných subjektů.<sup>17</sup>
52. Zákonem č. 61/2006 Sb. pak byl navíc z InfZ odstraněn dodatek „*hospodařící s veřejnými prostředky*“, čímž se stal pojem *veřejná instituce* ještě obtížněji vyložitelným. Hlavním důvodem novely InfZ byla dle důvodové zprávy k zákonu transpozice Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „**Směrnice**“), v důsledku které došlo k harmonizaci pravidel a postupů členských států při využívání informací subjektů veřejného sektoru, což je výslovně uvedeno v jeho § 1. Po novele je tak třeba na jakékoli poskytování informací dle InfZ komplexně nahlížet prismatem sjednocující evropské právní úpravy vyžadované Směrnicí jako obecného právního předpisu Evropských společenství „zpracovaného“ právě prostřednictvím InfZ do českého právního řádu. Směrnice by měla být, jako výslovně uvedený zdroj současné české právní úpravy, tím prvním, co je třeba zohlednit při výkladu InfZ.
53. V této souvislosti lze poukázat např. na rozsudek Soudního dvora ve věci Sabine von Colson a Elisabeth Kamann proti Spolkové zemi Severní Porýní – Vestfálsko (Sabine von Colson a Elisabeth Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen) ze dne 10. 4. 1984, sp. zn. 14/83, kde je mimo jiné uvedeno: „*Je však třeba upřesnit, že ze směrnice vyplývající povinnost členských států dosáhnout výsledku, který je v ní stanoven, a jejich povinnost na základě článku 5 Smlouvy přijmout veškerá obecná nebo zvláštní opatření, jež jsou vhodná k plnění uvedené povinnosti, jsou uloženy všem orgánům členských států, včetně soudů v rámci jejich pravomocí. Z toho vyplývá, že při uplatňování vnitrostátního práva, a zejména ustanovení vnitrostátního právního předpisu speciálně zavedeného za účelem provedení směrnice (...), je vnitrostátní soud povinen vykládat své vnitrostátní právo ve světle znění a účelu směrnice, tak aby bylo dosaženo výsledku (...)*“.
54. Zavádějící je, když NSS v odst. 53 Rozsudku NSS bez dalšího uvádí, že do InfZ byl pojem veřejná instituce včleněn ještě před účinností Směrnice<sup>18</sup>. V InfZ byl nejprve obsažen pojem

<sup>17</sup> Stěžovatelka dále poznamenává, že použití pojmu veřejná instituce kritizovala také např. Vláda ČR ve svém stanovisku k návrhu novely zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 44) ze dne 18. 12. 2013, přičemž navrhovala použití pojmu terminologicky vhodnějšího, a to i navzdory judikatuře NSS. Nejasnost a nesrozumitelnost právního předpisu je v rozporu s požadavkem právní jistoty, a ve svém důsledku znamená rozpor s čl. 4 odst. 1 Listiny.

<sup>18</sup> V odst. 53 Rozsudku NSS se uvádí, že „*pojem veřejná instituce byl do zákona o informacích včleněn ještě dříve, než nabyla účinnosti předmětná směrnice.*“

„veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky“; pojem veřejné prostředky je definován v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). V návaznosti na Směrnici byl však InfZ upraven tak, aby obsahoval pouze neurčitý „pojem veřejná instituce“ bez dovětku, který ho původně vymezoval. Ostatně jak už bylo uvedeno, novela, která od InfZ přinesla popsanou změnu, měla za cíl provést Směrnici do českého práva. Je tedy zjevné, že zákonodárce měl v úmyslu, aby byl předmětný pojem vykládán ve světle Směrnice. Stěžovatelka má za to, že NSS nepřipustně bagatelizuje význam Směrnice z hlediska nutnosti vykládat jejím prostřednictvím úpravu pojmu veřejná instituce použitého v InfZ.

55. NSS také v odst. 40 Rozsudku NSS uvedl, že „*právě efektivní ovládnání akciové společnosti státem považuje [NSS] za nejvýznamnější kritérium pro podřazení tohoto soukromoprávního subjektu pod pojem veřejná instituce. Kritéria popsaná Ústavním soudem sice nebyla vývojem judikatury překonána, nicméně je lze ve vztahu k tomuto kritériu považovat za kritéria vedlejší. Ta mohou být rozhodující v případech, nelze-li ovládnání společnosti státem zjistit se stoprocentní jistotou.*“ NSS tak zcela upozadil kritéria vymezená Ústavním soudem v Nálezu 260/06 a zavedl zcela novou metodiku zjišťování, jaké subjekty mají být podřazovány pod pojem veřejná instituce. Stěžovatelka má za to, že takový zjednodušující přístup nelze akceptovat. Mělo-li by se NSS dát za pravdu, metodika zavedená Ústavním soudem v Nálezu 260/06 by neměla smysl, a to dokonce i z hlediska případu zkoumaného právě v předmětném nálezu. V Nálezu 260/06 se Ústavní soud zabýval povahou státního podniku Letiště Praha; dospěl k závěru, že uvedený podnik naplňuje jeden každý znak veřejné instituce vymezený právě Nálezem 260/06. Přitom u *státního podniku* je na první pohled nepochybné, že jde o subjekt ovládaný státem. Mělo-li by se dát NSS za pravdu, znamenalo by to, že Ústavní soud v Nálezu 260/06 prováděl zbytečné, respektive neúčelné zkoumání.

#### A.1. Komunitární právní úprava informační povinnosti a související národní úpravy členských států EU

56. Jak již bylo uvedeno výše, komunitární právní úprava neobsahuje (a tedy ani nedefinuje) pojem *veřejná instituce*.
57. Problematikou zajištění přístupu k informacím se v oblasti komunitárního práva zabývá Směrnice, jejímž účelem je harmonizace pravidel a postupů členských států při využívání informací *veřejného sektoru*<sup>19</sup>. Informační povinnost dle Směrnice je přitom vázána pouze na *subjekty veřejného sektoru*, kterými se rozumí: „*státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty.*“<sup>20</sup> Veřejnoprávním subjektem se pak dle čl. 2 odst. 2 Směrnice „*rozumí jakýkoliv subjekt:*“
- a) zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a*
  - b) který má právní subjektivitu a*
  - c) je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty.*“
58. Z výše uvedeného vyplývá, že **mezi povinné osoby dle Směrnice lze řadit pouze ty právnické osoby soukromého práva, u kterých jsou kumulativně splněny podmínky ad**

<sup>19</sup> Srov. bod I preambule Směrnice 2003/98.

<sup>20</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 Směrnice 2003/98.

a) až c). Povinným subjektem tak dle Směrnice v žádném případě nemůže být např. právnická osoba, jejímž účelem je podnikání, a navíc osoba, která není vůbec financována státem ani její představenstvo ani dozorčí rada nejsou jmenovány jinými veřejnoprávními subjekty (je třeba dodat, že případné jmenování představenstva a dozorčí rady valnou hromadou takové obchodní společnosti je rozhodnutím orgánu příslušné obchodní společnosti, nikoliv přímo jednoho z akcionářů takové společnosti).

59. InfZ tuto Směrnici zpracovává, jak vyplývá z mimo jiné přímo z ust. § 1 InfZ.
60. Jen pro úplnost Stěžovatelka uvádí, že zmiňovaná Směrnice, jak je již výše uvedeno, zcela jasně vyjímá z povinnosti poskytovat informace ty subjekty, které mají průmyslovou nebo obchodní povahu, a nejsou financovány převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty. Listina v čl. 17 odst. 5 přiznává právo na informace pouze o činnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy. Lze tedy shrnout, že oba nejdůležitější právní předpisy, ze kterých InfZ vychází, obdobně stanoví povinnost poskytovat informace pouze státním nebo jiným veřejnoprávním subjektům.
61. Stěžovatelka v návaznosti na výše uvedené nesouhlasí s názorem MS v Praze vyjádřeným na str. 17 Rozsudku MS, podle něž Směrnice představuje unijní standard, přičemž členské státy mají možnost rozšířit okruh povinných subjektů. Citovaný bod 8 Směrnice totiž zjevně míří pouze na rozsah poskytovaných informací, nikoliv na okruh povinných subjektů. Stejný nesprávný názor jako v Rozsudku MS je přitom obsažen v Rozsudku NSS.

#### A.2. Další kritéria pro výklad pojmu „veřejná instituce“

62. I přes nejednoznačnost pojmu veřejná instituce lze dovodit, že pokud má být určitý subjekt považován za veřejnou instituci, musí splňovat minimálně následující kritéria:
- musí vykonávat veřejnou správu;
  - musí splňovat hledisko pro kvalifikaci zkoumané instituce jako veřejné;
  - musí splňovat hledisko způsobu vzniku a zániku instituce (potažmo hledisko zřizovatele);
  - musí splňovat hledisko kreace převážné části orgánů státem;
  - musí splňovat hledisko státního dohledu;
  - musí splňovat hledisko veřejného účelu.
63. **Stěžovatelka nemůže být považována za veřejnou instituci, tj. osobu povinnou dle ust. § 2 odst. 1 InfZ**, protože nespĺňuje ani jedno z výše uvedených rozhodných kritérií, jak dále zdůvodní.

##### a) Stěžovatelka nevykonává ani nevykonávala veřejnou správu

64. Na podkladě platného práva lze dospět k závěru, že veřejná instituce musí vždy vykonávat veřejnou správu. Tento závěr je odůvodněn především následujícím:
65. V čl. 17 odst. 5 Listiny se stanoví, že: „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“ Tímto zákonem, který by nepochybně měl pouze blíže vymezovat podmínky a provedení povinnosti předjímané Listinou, je InfZ, který na půdorysu činnosti veřejného sektoru označované jako veřejná správa (a k naplnění zásady její publicity) v aktuálním znění uvádí, že: „*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*“ (ust. § 2 odst. 1 InfZ) a „*subjekty, kterým zákon svěřil*



*rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti“ (ust. § 2 odst. 2 InfZ).*

66. Všechny povinné subjekty uvedené v ust. § 2 odst. 1 InfZ mají dle tohoto ustanovení výslovně stanovenou povinnost poskytovat pouze informace vztahující se „*k jejich působnosti*“. O působnosti, kterou může stanovit pouze zákon, se přímo v Ústavě mluví v souvislosti se správními úřady, tj. orgány moci výkonné (čl. 79 odst. 1), v souvislosti se zastupitelstvy územních samosprávných celků (čl. 104 odst. 1) a v souvislosti se soudy (čl. 91 odst. 2).
67. Podle právní nauky platí, že „*každý subjekt, popř. vykonavatel veřejné správy musí mít vymezen okruh úkolů, které má řešit v určitém územním prostoru, a svěřeny prostředky, jimiž plnění těchto úkolů má dosahovat. Ve správním právu označujeme okruh vymezených úkolů jako působnost a svěřené prostředky pokud jsou to prostředky právní, jako pravomoc*“.

*Příloha:*

- *Výňatek z odborné literatury: Právní základy organizace veřejné správy. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 109 (Příloha č. 12).*

68. Skutečnost, že působnost (jakož i pravomoc) je svěřena subjektům, popř. vykonavatelům veřejné správy, potvrzuje i teorie správního práva, dle které se mezi subjekty vykonávající veřejnou správu nevrchnostenským působením řadí i fyzické osoby nebo právnické osoby soukromého práva, za předpokladu že: „*zákonem nebo rozhodnutím státního orgánu byla na ně delegována (přenesením nebo propůjčením) určitá pravomoc nebo působnost*“.<sup>21</sup>

*Příloha:*

- *Výňatek z odborné literatury: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 107 (Příloha č. 12).*

69. Doc. JUDr. Mikule k tomu ve svém právním posudku uvádí, že „*pojem <působnost> má tedy místo a uplatnění v oblasti veřejného práva. Naproti tomu obchodní společnost je v rámci návrhu na zápis do obchodního rejstříku povinna doložit, že jí vznikne živnostenské či jiné oprávnění k činnosti, která má být jako předmět podnikání do obchodního rejstříku zapsána (§ 37 odst. 1 ObchZ). Nezapisuje se tedy působnost ve shora uvedeném smyslu, která u obchodní společnosti (právnické osoby založené za účelem podnikání) nepřichází v úvahu*“.<sup>22</sup>
70. Lze tak uzavřít, že subjekty zařazenými pod pojem veřejná instituce mohou být pouze subjekty, popř. vykonavatelé veřejné správy, tedy subjekty s vymezenou působností a svěřenou pravomocí, jak s odkazem na výslovné znění ust. § 2 odst. 1 InfZ potvrzuje i doc. JUDr. Mikule ve svém právním posudku.
71. **Stěžovatelka nemá a neměla zákonem vymezenou žádnou působnost, ani jí nebyla svěřena žádná pravomoc, a proto nemůže být považována za vykonavatelku veřejné správy, respektive veřejnou instituci spadající pod ust. § 2 InfZ (natož pak čl. 17 odst. 5 Listiny či dle Směrnice).**
72. Ani teleologický výklad ust. § 2 InfZ na platformě těchto dvou předpisů, které byly důvodem přijetí regulace (Směrnice a Listiny), kterou přinesl do českého právního řádu InfZ, tak neumožňuje dospět k závěru, že je Stěžovatelka veřejnou institucí. Právě naopak.

<sup>21</sup> Srov. Výňatek z odborné literatury: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 107 (Příloha č. 20).

<sup>22</sup> Srov. právní stanovisko doc. JUDr. Vladimíra Mikule ze dne 29. 12. 2009, s. 7 (Příloha č. 9).

73. Zákonodárce navíc v důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. opět využívá pojmu „působnost veřejné instituce“, z čehož je zřejmé, že Stěžovatelka ani podle historického výkladu veřejnou institucí pojmově být nemůže, neboť nemá žádnou zákonem stanovenou působnost, jak již bylo vysvětleno výše. Takové vymezení obsažené ve jmenované důvodové zprávě dle názoru Stěžovatelky dostatečným způsobem vyjadřuje úmysl zákonodárce nepodřadit pod pojem veřejné instituce jakékoliv soukromoprávní osoby. Pokud by měl zákonodárce úmysl zařadit do definice veřejné instituce i soukromoprávní obchodní společnosti, jistě by nepoužil pojmu působnost.
74. Důvodová zpráva není právně závazným předpisem, je však zároveň zřejmé, že může významně napomoci k výkladu právní normy v případech, kdy standardní metody výkladu selhávají. Pokud InfZ může prolamovat právo na ochranu soukromí fyzických a právnických osob, tím spíše by měla být ustanovení zákona a případně důvodové zprávy natolik určitá, aby nezbuzovala pochybnosti o rozsahu povinnosti poskytovat informace. Pokud by zákonodárce hodlal podřadit pod takovou povinnost i soukromoprávní subjekty, nepochybně by svůj záměr explicitně vyjádřil, a to jak přímo ve znění zákona, tak v důvodové zprávě. Takové vyjádření ale ani v jednom z dokumentů není. Nemůže obstát názor NSS (uvedený v odst. 52 Rozsudku NSS), který s odkazem na jiné své rozhodnutí pojem „působnost“ vztahuje už i na subjekty, které jsou „jen a pouze právně spojeny se státem“.

**b) Stěžovatelka nesplňuje a nesplňovala hledisko pro kvalifikaci zkoumané instituce jako veřejné**

75. Předpokladem pro zařazení zkoumaného subjektu pod pojem *veřejná instituce* je, že jde o subjekt, popř. vykonavatele *veřejné správy*. Splnění tohoto předpokladu však samo o sobě pro zařazení subjektu mezi *veřejné instituce* nestačí, neboť zkoumaný subjekt musí navíc naplňovat Ústavním soudem stanovená hlediska. Ústavní soud konkrétně uvedl<sup>23</sup>, že *veřejnou institucí* je veřejný ústav, veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace, mající určité společné znaky, které Ústavní soud podrobněji vymezil v pozdějším Nálezu 260/06 takto:
- a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), včetně osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak *veřejné instituce*),
  - b) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o rys *veřejné instituce*),
  - c) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přítom znakem *veřejné instituce*), a
  - d) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je znakem *veřejné instituce*).
76. **Ústavní soud zároveň v Nálezu 260/06 zpochybnil možnost analogického rozšíření okruhu povinných subjektů na obchodní společnosti.**<sup>24</sup> Ústavní soud se přitom dosud

<sup>23</sup> Viz. nález sp. zn. III. ÚS 686/02 z 27. 2. 2003.

<sup>24</sup> Srov. výtah z Nálezu 260/06, kterým Ústavní soud jasně odděluje státní podnik od obchodních společností: „K častému odkazu Nejvyššího správního soudu na obchodní společnosti (podnikání státu formou obchodní společnosti) a jejich srovnávání se státním podnikem (srov. např. tvrzení „...není důvodu tyto dva způsoby nepovažovat z hlediska práva na informace za zcela srovnatelné“ a další), poukazuje Ústavní soud jen stručně (příkladem) na jejich četné a podstatné rozdíly. Pokud jde o majetkový podíl u obchodních společností, jedná se o subjekt čistě soukromého práva (což se již nedá říci o státním podniku); postavení a právní poměry státního podniku jsou upraveny ve zvláštním právním předpise (zákon o státním podniku), který zohledňuje specifický charakter této právnické osoby, kdežto postavení a právní poměry obchodních společností jsou určovány obchodním zákoníkem (soukromoprávním předpisem); obchodní společnosti hospodaří zásadně se svým majetkem a tímto majetkem rovněž plně odpovídají za své závazky, kdežto státní podnik je subjektem hospodařícím s majetkem státu a odpovědnost státního podniku je omezena pouze na obchodní majetek apod. Není proto možné



nezabýval možností podřadit pod subjekty povinné poskytovat informace dle InfoZ i obchodní společnosti pouze částečně vlastněné státem.

77. Všechny subjekty, které Ústavní soud ve své dosavadní rozhodovací praxi pod pojem veřejná instituce podřadil (např. Všeobecná zdravotní pojišťovna, Fond národního majetku či Pozemkový fond ČR), splňovaly současně všechna Ústavním soudem uvedená hlediska relevantní pro zařazení mezi veřejné instituce. O současném splnění základních kritérií, která podmiňují charakter instituce jako veřejné, se zmiňuje i Ústavním soudem v Nálezu 260/06 vzpomínaná odborná nauka<sup>25</sup>.

*Přílohy:*

- *Výňatek z odborné literatury: Beran, K. Právnícké osoby veřejného práva. Praha: Linde 2006. s. 172 (Příloha č. 13);*
- *Výňatek z odborné literatury: Korbel F. Právo na informace, Linde, Praha, 2005, s. 65 (Příloha č. 21).*

78. Ústavní soud se v Nálezu 260/06 zabývá z praktického hlediska významnou (a jistě ne raritní) situací, kdy v rámci jednoho z relevantních výše uvedených hledisek (Ústavní soud konkrétně zmiňuje hledisko procesu vzniku a zániku instituce) je přítomen soukromoprávní prvek (či prvky), jakkoliv ostatní hlediska směřují k závěru o veřejnoprávní povaze. V této souvislosti Ústavní soud uvádí, že, aby se mohlo jednat o veřejnou instituci, musí jít o soukromoprávní prvky marginálního významu pro celkové posouzení věci, jejichž existence je důsledkem tenké hranice mezi soukromým a veřejným právem. Takový závěr tak je zcela v souladu s předchozí vlastní judikaturou Ústavního soudu a odbornou naukou.

79. Lze tedy uzavřít, že pokud má být posuzovaná instituce považována za veřejnou, musí naplňovat popsané znaky, přičemž lze v rámci jednotlivých znaků (majících v celkovém posouzení vždy převažující veřejnoprávní charakter) tolerovat existenci dílčích soukromoprávních aspektů marginálního významu.

**Stěžovatelka není ani nebyla subjektem, popř. vykonavatelem veřejné správy, veřejným ústavem, veřejným podnikem, veřejným fondem či veřejnou nadací a navíc nesplňuje (a nesplňovala) ani jedno z Ústavním soudem uvedených hledisek relevantních pro zařazení mezi veřejné instituce.**

**c) Stěžovatelka nesplňuje a nesplňovala hledisko způsobu vzniku a zániku instituce (potažmo hledisko zřizovatele)**

80. Stěžovatelka byla jako jedna z mnoha společností založena v rámci první vlny velké privatizace, a to konkrétně rozhodnutím Fondu národního majetku České republiky ze dne 30. dubna 1992, č. 187 (č.j. 639 153/91-23/3). Stěžovatelka je soukromoprávní obchodní společností, hospodařící s vlastním (tedy nikoliv státním) majetkem, jejíž akcie jsou kótovány na burzách v Praze, Varšavě, Frankfurtu, Berlíně, Mnichově a Stuttgartu. Majetková účast státu ve Stěžovatelce činila k 31. 12. 2014 69,78 %.
81. Pokud jde o vznik Stěžovatelky, je nutno v kontextu doby zohlednit, jak specifický byl vznik subjektu v rámci tzv. velké privatizace a především vzít v úvahu, že účelem privatizace byl

---

*argumentovat v tom duchu, že pokud by měl být subjektem povinným k poskytování informací státní podnik, měla by jim být analogicky obchodní společnost s majetkovou účastí státu.“*

<sup>25</sup> V této souvislosti lze poukázat na odbornou literaturu (srov. Beran, K. Právnícké osoby veřejného práva. Praha: Linde 2006. s. 172, Příloha č. 13), která konstatuje, že „pro kvalifikaci určitého útvaru jako právnícké osoby veřejného práva není dostačující, že je jeho účelem naplňování veřejného zájmu či veřejných úkolů, aniž by při dosahování veřejného účelu dotyčný subjekt používal veřejnoprávní prostředky. Veřejné úkoly, které právnícká osoba veřejného práva naplňuje, nejsou znakem, kterým by se právnícká osoba veřejného práva vyznačovala, nýbrž jsou předpokladem pro přípustnost jejího zřízení. Byť by byly obstarávané úkoly ve veřejném zájmu, nikdy se akciová společnost nebo společnost s ručením omezeným nestane právníckou osobou veřejného práva.“ a Korbel F. Právo na informace, Linde, Praha, 2005, s. 65 (Příloha č. 20).

převod veřejného majetku do soukromého vlastnictví<sup>26</sup>. Proces tedy směřoval nikoliv ke vzniku subjektu veřejného práva, ale naopak k přeměně v subjekt práva soukromého. Rozhodnutí Fondu národního majetku přitom není kreativním aktem veřejné moci, neboť jím samým Stěžovatelka nebyla ani založen, ani jím nevznikla. Takové rozhodnutí vyjadřuje pouze interní vůli státu založit akciovou společnost, přičemž k založení obchodní (akciové) společnosti dochází přijetím stanov společnosti a k samotnému vzniku obchodní společnosti dochází až jejím zápisem do obchodního rejstříku, přičemž se jedná o zcela soukromoprávní úkony. Navíc, Stěžovatelka byla stejně jako jiné obchodní společnosti v té době založena za účelem dosahování zisku, přičemž se ve svých podnikatelských aktivitách pohybuje ve zcela konkurenčním prostředí. Předmět podnikání obchodní společnosti lze navíc z jejího vlastního rozhodnutí libovolně změnit. Další nakládání s podílem státu vykonává stát zpravidla prostřednictvím Ministerstva financí v rámci svých akcionářských práv dle soukromoprávního předpisu, přičemž je nutno důsledně odlišovat nakládání s akcionářskými právy od jednání samotné obchodní společnosti. Ingerence státu při založení Stěžovatelky tak byla pouze nepřímá (skrže Fond národního majetku, jakožto zakladatele) a okamžikem založení Stěžovatelky skončila. NSS vše výše uvedené v Rozsudku NSS přehlízí (viz odst. 34 Rozsudku NSS).

82. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje také na znění § 122 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „**NOZ**“), podle kterého lze právnickou osobu ustavit buď zakladatelským právním jednáním, zákonem, rozhodnutím orgánu veřejné moci, popřípadě jiným způsobem, který stanoví jiný právní předpis. Z tohoto vymezení je také zřejmé, že vzhledem k založení Stěžovatelky zakladatelským právním jednáním Fondu národního majetku nemohla být Stěžovatelka založen rozhodnutím orgánu veřejné moci. Z toho vyplývá, že Stěžovatelka byla založena pouze soukromoprávním úkonem, který vylučuje, aby mohl být z hlediska svého založení pokládán za veřejnou instituci.
83. Pokud jde o zánik Stěžovatelky, čl. 10 odst. 1 stanov Stěžovatelky (jak ve znění k 29. 6. 2010, tak k 26. 6. 2012, tak k 27. 6. 2014) uvádí, že: „*Valná hromada je schopna se usnášet, pokud přítomní akcionáři mají akcie, jejichž jmenovitá hodnota přesahuje 30 % základního kapitálu společnosti.*“ a čl. 12 odst. 5, písm. e) stanov Stěžovatelky mimo jiné stanoví, že o zrušení společnosti s likvidací rozhoduje valná hromada alespoň dvoutřetinovou většinou hlasů přítomných akcionářů. O zrušení Stěžovatelky tak rozhoduje jeho valná hromada jakožto nejvyšší orgán, a nikoliv stát jako jeden z akcionářů. Identifikace jednoho z akcionářů je v tomto směru zcela nerozhodná – je zcela irelevantní jestli se shodou okolností jedná o stát.
84. Z výše uvedeného však navíc vyplývá, že ke zrušení společnosti by teoreticky mohlo dojít i bez účasti České republiky jakožto akcionáře (byť majoritního), když kvorum pro usnášeníšopnost valné hromady nutně nevyžaduje účast České republiky jakožto akcionáře s majetkovou účastí ve výši 69,78 %. Jedním z charakteristických znaků veřejné instituce přitom dle Ústavního soudu je, že nemůže svou činnost ukončit „dle své libosti“, tj. např. rozhodnutím svých vlastních orgánů. Jakkoliv je možné výše uvedený scénář považovat v praxi za nepravděpodobný, z hlediska postavení Stěžovatelky z něj jednoznačně vyplývá, že možnost jejího zániku z vůle svých vlastních orgánů je dána.
85. **Z výše uvedeného je patrné, že míra ingerence státu v případě Stěžovatelky je v rámci hlediska způsobu založení (potažmo zakladatele) instituce pouze nepřímá, přičemž do způsobu zániku stát neingeruje vůbec. Stát, stejně jako jakýkoliv jiný akcionář, v takovém případě pouze projevuje svoji vůli prostřednicím hlasování na valné hromadě.**

<sup>26</sup> Obdobným způsobem vznikla např. společnost ŠKODA AUTO, a.s.

86. Stěžovatelka podotýká, že NSS v Rozsudku NSS (konkrétně v jeho odst. 38) uvádí, že tvrzení Stěžovatelky nerozporuje, avšak odmítá ho, protože argumentace Stěžovatelky je údajně čistě hypotetická a počítá s pasivitou státu při výkonu akcionářských práv ve Stěžovatelce, přičemž stát zatím pasivní nebyl. Stěžovatelka má za to, že taková argumentace nemůže obstát: faktická aktivita akcionáře nemůže mít vliv na právní hodnocení povahy Stěžovatelky, obzvláště když k této aktivitě nemusí dojít (to, že k ní dochází, je nerozhodné).
87. S ohledem na shora uvedené lze uzavřít, že **veřejnoprávní znaky způsobu a vzniku zkoumané instituce (potažmo zřizovatele) nejsou u Stěžovatelky dány.**

**d) Stěžovatelka nesplňuje a nespĺňovala hledisko kreace převážné části orgánů státem**

88. Jak bylo uvedeno výše, valná hromada Stěžovatelky je usnášeníschopná, pokud přítomní akcionáři mají akcie, jejichž jmenovitá hodnota přesahuje 30 % základního kapitálu společnosti. Čl. 12 odst. 4 stanov Stěžovatelky mimo jiné stanoví, že valná hromada rozhoduje nadpoloviční většinou hlasů přítomných akcionářů. Tímto způsobem valná hromada volí dle čl. 19 odst. 2 stanov (a v souladu s ust. § 448 odst. 2 zák. č. 90/2012 Sb. o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích, dále „ZOK“) členy dozorčí rady. Členy představenstva pak volí a odvolává dozorčí rada (v souladu s ust. § 438 odst. 1 ZOK. O složení představenstva proto ani nepřímou nerozhoduje stát, a to ani jako jeden z akcionářů, neboť tato volba není v kompetenci valné hromady.<sup>27</sup>
89. O volbě a odvolání dvou třetin dozorčí rady Stěžovatelky rozhoduje tedy její nejvyšší orgán a nikoliv stát. Ke jmenování dozorčí rady by s ohledem na požadované kvórum navíc mohlo dojít i bez účasti České republiky, jakožto akcionáře. Podstatné jsou přitom právě zde uvedené principy, tj. že lze zvolit členy dozorčí rady i bez účasti státu na valné hromadě, nikoliv skutečnost, že by se stát mohl takové valné hromady případně zúčastnit. Volba a odvolání představenstva pak není ani v kompetenci valné hromady, tedy ani nepřímou státu jakožto akcionáře.
90. **Představenstvo ani dozorčí rada Stěžovatelky (ani jejich část) nejsou utvářeny státem a nebyly tak ani utvářeny v době vydání Údajného rozhodnutí o odvolání (viz odst. 18 této ústavní stížnosti). Výše uvedené svědčí o tom, že v případě Stěžovatelky není ani tento znak veřejné instituce naplněn.**

91. Stěžovatelka podotýká, že NSS v Rozsudku NSS (konkrétně v jeho odst. 38) uvádí, že tvrzení Stěžovatelky nerozporuje, avšak odmítá ho, protože argumentace Stěžovatelky je údajně čistě hypotetická a počítá s pasivitou státu při výkonu akcionářských práv ve Stěžovatelce, přičemž stát zatím pasivní nebyl. Stěžovatelka má za to, že taková argumentace nemůže obstát: faktická aktivita akcionáře nemůže mít vliv na právní hodnocení povahy Stěžovatelky, obzvláště když k této aktivitě nemusí dojít (to, že k ní dochází, je nerozhodné).

**e) Stěžovatelka nesplňuje a nespĺňovala hledisko státního dohledu**

92. Definovat státní dohled je třeba tak, jak již byl vymezen Ústavním soudem v Nálezu 260/06. Státní dohled je dle Ústavního soudu možno spatřovat ve více směrech. Jednak ve smyslu schvalování účetní závěrky a výroční zprávy a kontroly, zda potřeby státu, které subjekt svou

<sup>27</sup> Před podřízením Stěžovatelky ZOK – v době vydání Údajného rozhodnutí o odvolání (viz odst. 18 této ústavní stížnosti) – platilo, že valná hromada volí dle čl. 19 odst. 2 stanov (a v souladu s ust. § 200 ObchZ) dvě třetiny členů dozorčí rady (jedna třetina byla volena zaměstnanci společnosti). Členy představenstva pak volí a odvolává dozorčí rada (v souladu s ust. § 194 ObchZ). O složení představenstva proto ani nepřímou nerozhodoval stát, a to ani jako jeden z akcionářů, neboť tato volba nebyla v kompetenci valné hromady.



podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně, jednak výkonem práva a splněním povinnosti státu požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku subjektu. Dále jde o kontrolu a ověřování těchto informací způsobem stanoveným zákonem č. 255/2012 Sb., kontrolní řád. Na kontrolu prováděnou státem (prostřednictvím ministerstva) dopadá přitom i zákon o finanční kontrole.

93. Konkrétně na případě státního podniku pak Ústavní soud uzavírá, že nad ním státní dohled je vykonáván; oprávnění, která má stát vůči státnímu podniku, lze totiž v demokratickém právním řádu jen stěží konstruovat vůči instituci soukromé.
94. Ústavní soud v nálezu I. ÚS 260/06 explicitně vyjadřuje názor, že účelem práva na informace je veřejná kontrola státní moci (která se může realizovat i uzavíráním soukromoprávních smluv). Právo na informace Ústavní soud zdůvodnil zájmem na kontrole nakládání se státním, tedy veřejným majetkem. Stěžovatelka naproti tomu nakládá výhradně s majetkem vlastním a stát svá majetková práva v něm uplatňuje jen a pouze prostřednictvím svých akcionářských práv. *A contrario* výše uvedenému výkladu je tedy zřejmé, že z pohledu Ústavního soudu je vyloučeno zařazení Stěžovatelky mezi veřejné instituce ve smyslu InfZ, neboť nevykonává státní moc ani nenakládá s majetkem státu ani veřejnými prostředky.
95. Veřejné prostředky jsou definovány § 2 písm. g) zákona o finanční kontrole, a to jako veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnické osobě zřízené na základě zvláštního právního předpisu. Z uvedené definice je zřejmé, že s takovými prostředky obchodní společnost nehopodaří a nemůže být tedy z tohoto důvodu podrobena státnímu dohledu. Je třeba odlišovat majetek vložený do akciové společnosti jejím zakladatelem za účelem výkonu akcionářských práv od majetku společnosti samotné.
96. Pokud tedy stát vystupuje jako právnická osoba coby akcionář Stěžovatelky (tedy v rámci soukromého práva), má veřejnost právo na poskytnutí informací od státu, který tímto způsobem nakládá se státním majetkem (akciemi), a nikoliv od Stěžovatelky, která je zcela odlišnou, samostatnou, a na státu zcela nezávislou entitou nakládající výhradně s vlastním majetkem. Faktické ovládnutí obchodní společnosti státem (na základě výkonu akcionářských práv) za státní dohled podle zákona považovat nelze a naopak, veřejnoprávní dohled vykonavatelů veřejné správy nelze směřovat s výkonem akcionářských práv ve společnosti. Je třeba zásadně odlišovat vystupování státu v rámci soukromoprávních vztahů, kde je podle § 21 OZ starého občanského zákonu (40/1964 Sb., dále jen „SOZ“), stejně jako podle § 21 NOZ, považován za právnickou osobu jako každou jinou, a stát coby představitele autoritativní moci v rámci veřejnoprávních vztahů. **Proto je nutné odmítnout myšlenku, že stát svým výkonem akcionářských práv vykonává zároveň dohled nad Stěžovatelkou jakožto veřejnoprávní znak veřejné instituce. Je nemyslitelné, aby výkon práv jednoho z akcionářů mohl být považován za vrchnostenský dohled dle předpisů veřejného práva.**
97. Ostatně v případě státní kontroly akciových společností by se taková kontrola např. u Stěžovatelky do značné míry překrývala s povinnou auditorskou kontrolou, a to jak věcně, tak ekonomicky, kdy by byly vynakládány veřejné prostředky na ochranu soukromých zájmů akcionářů částečně státem vlastněné společnosti.
98. Stěžovatelka zdůrazňuje, že v souladu s § 21 SOZ, stejně jako podle § 21 NOZ, vystupuje stát v oblasti soukromého práva jako jakákoliv jiná právnická osoba. V soukromoprávní obchodní společnosti proto nemůže hrát z pohledu jejího právního postavení jakoukoliv roli to, zda se v případě některých akcionářů jedná o Českou republiku jako o akcionáře, či o kteroukoliv jinou právnickou osobu. Jestliže i stát či jeho složky vystupují v soukromém právu jako jakákoliv jiná právnická osoba, tím spíše to musí platit pro obchodní společnost, v níž má stát pouze částečný majetkový podíl. Podle § 1 druhé věty NOZ je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného. Taková obchodní společnost už proto nemůže

naplnit hledisko zřízení státem, hledisko kreace převážné části jejích orgánů státem, ani hledisko státního dohledu, a být tak považována za subjekt povinný poskytovat informace dle InfZ. Výše uvedený názor ostatně kromě již dříve odkazovaných právních zdrojů podporuje také názor dalších zástupců právnické veřejnosti, viz např. článek JUDr. Košťála ze dne 9. 12. 2013.

*Příloha:*

- Článek JUDr. PhDr. Vratislava Košťála uveřejněný v týdeníku Euro ze dne 9. 12. 2013 (Příloha č. 14).

99. **Proto je nutné odmítnout myšlenku, že stát svým výkonem akcionářských práv vykonává či vykonával zároveň dohled nad Stěžovatelkou jakožto veřejnoprávní znak veřejné instituce.**

#### **f) Stěžovatelka nesplňuje a nespĺňovala hledisko veřejného účelu**

100. Institucí zřízenou za veřejným účelem je dle Ústavního soudu ta, která byla zřízena k uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb; má za účel prospět nikoli jen zájmům svým, nýbrž uspokojuje svou činností také potřeby veškerenstva nebo alespoň neurčité části subjektů, jimž činnost instituce slouží k dobru. Za hledisko, dle kterého lze zkoumat, zda se jedná o soukromý či veřejný účel, je možné rovněž považovat skutečnost uznání „všeuzitečnosti“ a veřejnoprávního rázu účelu příslušného subjektu právním řádem. To se může stát mj. přiznáním určitých privilegií danému subjektu. Veřejný účel může být přitom právním řádem uznán i existencí záruk, jež právní řád pokládá za nutné, aby příslušný subjekt ke splnění jeho účelu donutil, a které mají být korelátem poskytnutých privilegií. Tomu slouží především dohled státu, jehož smyslem může být i ochrana subjektu samého proti jeho činnosti, jež by mohla znemožnit jeho účel splnit. Veřejný účel je dle Ústavního soudu možné v jistém směru shledávat i v podobě hospodaření s majetkem státu. Za relevantní Ústavní soud označuje legální deklaraci účelu založení instituce. Toto kritérium ostatně vyzdvihuje i Ústavním soudem zmiňovaná odborná nauka, dle které se žádá, aby veřejná povaha účelu došla svého výrazu tím, že ji právní řád za takovou uzná, a která doplňuje: „*Rozhoduje tedy formální moment, zda a pokud stát účel veřejnoprávní korporace uzná za tak důležitý, aby byl odlišen od účelu sledovaného soukromoprávní korporací a aby byl připodobněn účelu sledovanému jím samým.*“<sup>28</sup>
101. Služby poskytované Stěžovatelkou nejsou bezplatné. Cílem (účelem) Stěžovatelky je především uspět na trhu ve své podnikatelské činnosti, přičemž jedním z předmětů podnikání (dalších je několik desítek) je i obchod s elektřinou. Na trhu obchodu s elektřinou přitom Stěžovatelka čelí tvrdé konkurenci dalších obchodníků, jejichž postavení je zcela stejné, jako postavení Stěžovatelky, když ta nemá v tomto konkurenčním prostředí žádnou výhodu. Vzhledem k liberalizaci trhu s elektřinou má totiž každý odběratel (domácnosti, firmy i velkoodběratelé) možnost vybrat si dodavatele elektrické energie z okruhu těch, kteří mají oprávnění s ní obchodovat a uzavřít s ním smlouvu. Držitelů licencí pro obchod s elektřinou bylo v České republice ke dni 6. 4. 2016 již 378. Pokud tedy v České republice existuje pluralita dodavatelů elektrické energie, odběratel není ve svobodném výběru jakkoliv omezen a kritériem výběru odběratele je především cena za poskytovanou službu (zboží), nelze dle Stěžovatelky usuzovat, že účel její existence je veřejný.

*Příloha:*

- Seznam držitelů licencí pro obchod s elektřinou (Příloha č. 16).

<sup>28</sup> J. Matějka, Korporace veřejnoprávní, in Slovník veřejného práva československého, Red. E. Hácha, J. Hoetzel, F. Setr, K. Laštovka, Sv. II. Brno, 1932, str. 372 (Příloha č. 23).



102. Účelem Stěžovatelky, jakožto obchodní společnosti, je v souladu s ust. § 420 odst. 1 NOZ (v době vydání Údajného rozhodnutí o odvolání dle § 2 odst. 1 ObchZ) dosažení zisku. V této souvislosti je nutno připomenout, že dle ust. § 194 odst. 5 ObchZ (a obdobně i dle NOZ a ZOK): „Členové představenstva jsou povinni vykonávat svou působnost s péčí řádného hospodáře [...]. Je-li sporné, zda člen představenstva jednal s péčí řádného hospodáře, nese důkazní břemeno o tom, že jednal s péčí řádného hospodáře, tento člen představenstva. Ti členové představenstva, kteří způsobili společnosti porušením právních povinností při výkonu působnosti představenstva škodu, odpovídají za tuto škodu společně a nerozdílně.“ Podmínka péče řádného hospodáře je stanovena i pro jednání členů dozorčí rady. Požadavek péče řádného hospodáře mimo jiné vyžaduje, jak uvádí odborná literatura, aby členové představenstva (potažmo dozorčí rady) jednali v zájmu obchodní společnosti, nikoliv jen v zájmu určitého akcionáře, nebo dokonce v zájmu vlastním či třetí osoby<sup>29</sup>. Bylo by tak nesporně v rozporu s péčí řádného hospodáře, pokud by člen představenstva (dozorčí rady) jednal za účelem uspokojování zájmů veřejných na úkor zájmů společnosti, resp. jejích akcionářů.
103. Veřejný účel existence a fungování Stěžovatelky není deklarován žádným právním předpisem, ani nebyl deklarován ani při jejím založení.
104. Současně je třeba dodat, že Stěžovatelka ani nepožívá žádná privilegia (výhody) oproti jiným soukromoprávním obchodním společnostem, zejména vůči svým konkurentům na relevantních trzích. Poskytnutí jakýchkoliv výhod ostatně brání především právně závazná pravidla hospodářské soutěže.
105. Konečně Stěžovatelka nepodléhá ani státnímu dozoru, tj. především nepodléhá státnímu dozoru odlišnému od dozoru, kterému podléhají všechny soukromoprávní subjekty podnikající v energetice.
106. Skutečnost, že Stěžovatelka, stejně jako stovky dalších obchodních společností, působí na trhu s elektřinou, neznamená, že existence a fungování Stěžovatelky je veřejným účelem. Jakýkoliv **veřejný zájem** v podobě výroby a prodeje elektřiny nebo provozování distribuční soustavy nemá vliv na postavení Stěžovatele z hlediska **veřejného účelu**. Provozování určité činnosti ve veřejném zájmu (navíc pouze jedné z mnoha) neznamená, že existence a fungování Stěžovatelky je dána veřejným účelem.
107. **Z výše uvedeného vyplývá, že veřejný účel existence a fungování Stěžovatelky není dán a ani tento znak pro kvalifikaci „instituce“ jako „veřejné“ nemůže být v jejím případě naplněn.**
108. Mimo to, že Stěžovatelka není subjektem, popř. vykonavatelem *veřejné správy*, není ani veřejným ústavem, veřejným podnikem, veřejným fondem či veřejnou nadací, a navíc nespĺňuje ani jedno z výše Ústavním soudem uvedených hledisek relevantních pro zařazení mezi *veřejné instituce*.
109. **Z výše uvedeného vyplývá, že Stěžovatelka nespĺňuje (a ani dříve nespĺňovala) kritéria nutná pro to, aby mohla být považována za veřejnou instituci, respektive za povinný subjekt ve smyslu §2 odst. 1 InfZ. Takový výklad by navíc odporoval předmětné evropské Směrnici, respektive i určitým článkům Ústavy, Listiny a mezinárodních smluv (v podrobnostech viz níže). Stěžovatelce proto ani nemůže být ukládána povinnost vydat rozhodnutí o odvolání dle § 16 odst. 3 InfZ.**

<sup>29</sup> V tomto smyslu je třeba rovněž chápat povinnost loajality ve smyslu § 159 odst. 1 NOZ.

### A.3. Neexistence odvolacího orgánu

110. Stěžovatelka není správním orgánem, nevydává a ani v tomto případě by neměla být povinna vydat žádné správní rozhodnutí. V případě, že by hypoteticky měla být Stěžovatelka povinným subjektem podle InfZ<sup>30</sup>, není vůbec zřejmé, který orgán je ve vztahu k ní orgánem odvolacím ve smyslu InfZ.
111. Podle ust. § 20 odst. 4 písm. b) InfZ se použije, pokud InfZ nestanoví jinak, na řízení o odvolání podle InfZ podpůrně SR. Ust. § 178 odst. 1 SR stanoví, že „*nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.*“ Stěžovatelce nebyl zákonem stanoven ani žádný nadřízený správní orgán ani správní orgán, který by měl rozhodovat o odvolání, nebo vykonávat dozor nad Stěžovatelkou<sup>31</sup>. Je třeba dodat, že odvolací orgán nelze určit ani podle ust. § 178 odst. 2 správního řádu, neboť Stěžovatelka není žádným ze subjektů, na něž toto ustanovení dopadá.<sup>32</sup>
112. Jediným zbývajícím ustanovením pro určení „nadřízeného orgánu“ je tak ust. § 20 odst. 5 InfZ, které stanoví, že „*nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu*“. Obrat „v čele subjektu“ však zcela zjevně míří na monokratické orgány subjektů veřejné správy zastupované jedinou fyzickou osobou (zákonodárce užívá tento termín výhradně v tomto případě, tak např. policejní prezidium má v čele policejního prezidenta; v čele státního ústavu pro kontrolu léčiv stojí ředitel; v čele státního úřadu inspekce práce je generální inspektor; v čele celní správy je generální ředitel Generálního ředitelství cel atp.). Stěžovatelka takovým subjektem bezpochyby není. Ostatně, žádný zákon nestanovuje, že by akciová společnost měla mít ve svém „čele“ jedinou fyzickou osobu, naopak, nejvyšším orgánem akciové společnosti je valná hromada (44 odst. 1 ZOK, dříve § 125 odst. ObchZ), jejím statutárním orgánem, který řídí činnost společnosti a jedná jejím jménem je pak představenstvo.
113. Je zjevně zcela absurdní, aby jeden z těchto kolektivních orgánů (podle Rozsudku NSS představenstvo) byl odvolacím orgánem akciové společnosti.
114. Představenstvo společnosti je její statutární orgán, který řídí činnost společnosti a jedná jejím jménem. Představenstvo společnosti tak zabezpečuje obchodní vedení společnosti. Pojem obchodní vedení byl částečně vymezen judikaturou. Nejdetailnější vymezení bylo pravděpodobně provedeno v rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 5 Tdo 94/2006, kde bylo mimo jiné uvedeno: „*Pojem obchodního vedení není v obchodním zákoníku definován, přestože ho zákon běžně používá. Pod pojem obchodního vedení se zpravidla zahrnuje organizace a řízení podniku, který náleží společnosti, řízení zaměstnanců, rozhodování o provozních záležitostech, tj. např. zásobování, odbyt, reklama, vedení účetnictví (srov. § 135 odst. 1 obch. zák.) apod., jakož i rozhodování o podnikatelských záměrech*“. Z toho je zřejmé, že zákon rozhodování představenstva jako odvolacího orgánu vůči společnosti vůbec nepředpokládá.

<sup>30</sup> To znamená, pokud by Stěžovatelka měla skutečně postupovat podle InfZ, SR a dalších souvisejících právních předpisů vztahujících se standardně pouze na orgány vykonávající veřejnou správu, což je samo o sobě podle názoru Stěžovatelky v rozporu s právním řádem ČR.

<sup>31</sup> Na rozdíl např. od České televize, kvůli které byla „veřejná instituce“ (kterou by dle Rozhodnutí MS v Praze měla být nyní i Stěžovatelka) mezi povinné subjekty do InfZ začleněna - funkci kontroly činnosti České televize má zákonem výslovně přisouzenou Rada České televize (§ 4 odst. 1 zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů).

<sup>32</sup> Stěžovatelku nelze mj. označit za právnickou osobu pověřenou výkonem veřejné správy, neboť nebyla žádným orgánem výkonem veřejné správy pověřena a žádnou veřejnou správu neprovádí.

115. Stanovy Stěžovatelky určují způsob jednání představenstva pro jednání navenek jménem společnosti následně: „*jménem společnosti jedná a podepisuje představenstvo, a to společně dva členové představenstva. Podepisují se tak, že k napsané nebo natištěné obchodní firmě připojí svůj podpis*“. Ust. § 440 odst. 1 ZOK oproti tomu upravuje, že „*Představenstvo rozhoduje většinou hlasů přítomných členů, ledaže stanovy určí vyšší počet. Každý člen představenstva má 1 hlas*“. Dle ust. § 440 odst. 2 ZOK pak „*o průběhu jednání představenstva a o jeho rozhodnutích se pořizují zápisy podepsané předsedajícím a zapisovatelem; přílohou zápisu je seznam přítomných*.“<sup>33</sup>
116. **Z výše uvedeného vyplývá nejen právní nemožnost vydávání správních rozhodnutí právníkem osobou soukromého práva, ale také absurdita této myšlenky.**
117. Mimo to, že Stěžovatelka není subjektem, popř. vykonavatelem *veřejné správy*, není ani veřejným ústavem, veřejným podnikem, veřejným fondem či veřejnou nadací, a navíc nesplňuje ani jedno z výše Ústavním soudem uvedených hledisek relevantních pro zařazení mezi *veřejné instituce*.

## **B. Důsledky nesprávné extenze výkladu pojmu veřejná instituce ze strany obecných soudů**

118. NSS se vlastní rozhodovací praxí (na kterou navázal MS v Praze) ocitá mimo rámec výkladu poskytnutého Ústavním soudem a okruh subjektů povinných dle InfZ (konkrétně okruh subjektů spadajících pod pojem *veřejná instituce*) dále podstatně rozšiřuje. Takový postup odporuje dosavadní odborné nauce a judikatuře Ústavního soudu a představuje zásah do ústavně zaručených práv Stěžovatelky.

### **B.1 Stanovisko Burzy cenných papírů Praha**

119. K problematice Stěžovatelky coby povinného subjektu dle InfZ se, jak už bylo uvedeno výše v odst. 35, odmítavě vyjádřila také BCPP:

*BCPP jako organizátor regulovaného trhu zajišťuje informování investorské veřejnosti transparentním způsobem. ČEZ a ostatní emitenti cenných papírů, které jsou kótovány na regulovaném trhu, podléhají komplexní úpravě zákonů a dalších předpisů kapitálového trhu včetně burzovních pravidel. Mezi jejich povinnosti patří mimo jiné plnění informačních povinností, a to jak periodických, tak průběžných (kurzotvorné informace) vůči široké investorské veřejnosti. Informováním vybraných tazatelů, kteří by podle zákona o svobodném přístupu k informacím mohli mít přístup k neveřejným informacím o emitentovi, by mohlo dojít ke zkrácení povinnosti emitenta informovat celý trh ve stejný okamžik a vybraní žadatelé o informace by získali nefér výhodu. Výjimky stanovené individuálními právními akty, jako např. soudními rozhodnutími, by mohly mít negativní dopady na povinnosti emitentů a informování celého trhu, jejichž plnění BCPP kontroluje.<sup>34</sup>*

### **B.2 Akciový trh, ochrana minoritních akcionářů a rovný přístup akcionářů k informacím**

<sup>33</sup> V době vydání údajného rozhodnutí o odvolání ust. § 194 ObchZ upravovalo, že „*představenstvo rozhoduje většinou hlasů svých členů určenou stanovami, jinak většinou hlasů všech členů*“. Dle ust. § 195 Obchodního zákoníku pak „*o průběhu zasedání představenstva a o jeho rozhodnutích se pořizují zápisy podepsané předsedou představenstva a zapisovatelem*“.

<sup>34</sup> Přičemž InfZ neobsahuje výjimku pro tzv. „vnitřní informace“, ve smyslu zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, v platném znění, postup podle InfZ by tak byl v případě Stěžovatelky v přímém rozporu se zákonem č. 256/2004 Sb.

120. Ust. § 244 odst. 1 ZOK mimo jiné stanoví, že „*Společnost zachází za stejných podmínek se všemi akcionáři stejně*“ (obdobně též dříve § 155 odst. 7 ObchZ). Z tohoto ustanovení lze rovněž odvodit obecně uznávané pravidlo rovného přístupu akcionářů k informacím, tj. všichni akcionáři musí mít možnost disponovat ve stejnou dobu stejnými informacemi o společnosti, a to za stejných podmínek. Z tohoto důvodu pak nelze poskytnout informace akcionáři individuálně, pokud již dříve nebyly (nebo nejsou) zpřístupněny všem akcionářům. Přitom je nepochybné, že tato zásada musí být za stejných podmínek uplatňována nejen vůči akcionářům, ale také vůči investorům resp. potenciálním investorům a vůči veřejnosti. Je proto zcela absurdní, aby měly k takovýmto informacím přístup třetí osoby, tedy aby jejich práva na informace o společnosti, a to obecně, byla větší než práva akcionářů společnosti. Stejně tak je z hlediska shora citovaného ustanovení nepřijatelné, aby na základě InfZ požadovali akcionáři informace o společnosti a společnost by byla nucena jim je poskytnout, když by tím zároveň muselo nutně docházet k porušování principu rovného zacházení s akcionáři.
121. Shora citovaná zásada rovného zacházení s akcionáři (a s třetími osobami) je v praxi u Stěžovatelky navíc významně zdůrazněna skutečností, že akcie Stěžovatelky jsou obchodovány na regulovaných trzích v České republice a v Polsku (Burza cenných papírů Praha, RM-SYSTEM, Burza cenných papírů ve Varšavě (Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie)). V této souvislosti Stěžovatelka jako emitent akcií dle § 118 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu (dále jen „ZPKT“) podléhá celé řadě povinností stanovených zejména v části deváté ZPKT (§ 117 a násl.). Jednou z nich je rovněž povinnost rovného zacházení se všemi vlastníky akcií dle § 120 odst. 2 písm. a) ZPKT, jakožto ekvivalent k zásadě § 244 odst. 1 ZOK (dříve dle § 155 odst. 7 ObchZ). O extenzivním výkladu vedoucímu k aplikaci této povinnosti rovného zacházení dle ZPKT rovněž na investory a veřejnost přitom není pochyb (viz k tomu shora výklad výše). Výkon povinností emitenta dle části deváté ZPKT podléhá dohledu ze strany České národní banky, přičemž za porušení povinnosti rovného zacházení dle § 120 odst. 2 písm. a) ZPKT může být uložena pokuta až ve výši 10 milionů Kč.
122. V návaznosti na shora uvedené skutečnosti (včetně výše citovaného stanoviska BCPP) je zřejmé, že zařazení Stěžovatelky a dalších podobných osob mezi povinné osoby dle InfZ by nepochybně vedlo k porušení základních pravidel, kterými se řídí trh s cennými papíry, a v důsledku by mohlo vést k rozkolísání tohoto trhu a k nerovnováze (či diskriminaci) subjektů na trhu působících.
123. Nesprávnost takového zařazení je zvláště evidentní u posuzování subjektů, jakým je Stěžovatelka, tj. v případě kdy struktura akcionářů je v důsledku obchodovatelnosti akcií na burzách velice proměnlivá, a to v podstatě ze dne na den. Preference faktického přístupu (tj. přístupu reflektujícího faktické vztahy a faktické ovládnutí společnosti) by v případě Stěžovatelky vyústila v permanentní stav nejistoty, zda je Stěžovatelka stále ještě fakticky ovládána státem. Státní podíl ve Stěžovatelce je nestálý a proměnlivý v čase, jak je patrné z tabulky.

#### **Tabulka – Státní podíl ve Stěžovatelce**



	stav k 31.12.2008	stav k 31.12.2009	stav k 31.12.2010	stav k 31.12.2011
<b>Česká republika</b>	<b>63,39 %</b>	<b>69,78 %</b>	<b>69,78 %</b>	<b>69,78 %</b>
<b>Ostatní právnické osoby</b>	<b>12,97 %</b>	<b>4,02 %</b>	<b>2,34 %</b>	<b>12,91 %</b>
domácí	11,59 %	2,73 %	1,22 %	1,73 %
zahraniční	1,38 %	1,29 %	1,12 %	11,18 %
<b>Fyzické osoby</b>	<b>4,55 %</b>	<b>5,41 %</b>	<b>5,13 %</b>	<b>4,31 %</b>
domácí	4,43 %	5,26 %	4,43 %	4,17 %
zahraniční	0,12 %	0,15 %	0,70 %	0,14 %
<b>Správci celkem</b>	<b>19,09 %</b>	<b>20,79 %</b>	<b>22,75 %</b>	<b>13,00 %</b>

124. V rámci úvah o preferenci faktického přístupu lze obecně dospět k absurdnímu závěru, že totiž podle aktuální a proměnlivé situace ve struktuře akcionářů může posuzovaná instituce s ohledem na ovládání či neovládání státem (či územně samosprávným celkem) jednou naplňovat veřejnoprávní hlediska pro zařazení mezi veřejné instituce a jindy nikoliv. To znamená, že by se v každém jednotlivém případě (tj. u každé jednotlivé žádosti o informaci) muselo zkoumat, zda znaky veřejné instituce jsou v ten daný okamžik u adresáta žádosti splněny či nikoliv. Takový postup je však v podstatě nerealizovatelný.
125. Navíc takový přístup přináší další komplikované otázky, např. jaká je nezbytná minimální hranice majetkové účasti státu (územně samosprávného celku) pro splnění některých hledisek (tj. konkrétně hlediska způsobu vzniku a zániku instituce a hlediska kreace převážné většiny orgánů státem) rozhodných pro určení instituce za veřejnou.
126. Vedle výše uvedeného Stěžovatelka pro úplnost zdůrazňuje, že aby byla nastolena určitá rovnováha uvnitř společnosti, je v českém právním řádu v souladu předpisy práva EU kladen důraz na ochranu minoritních akcionářů. Právní úprava ochrany práv minoritních akcionářů je obsažena zejména v ZOK, především pak v ust. § 365 až § 370 (dříve zejména v § 181, 182 ObchZ).
127. Cílem ochrany práv menšinových akcionářů je vytvoření protiváhy stávající většiny ve společnosti, kde se rozhoduje na základě většinového principu, jenž dává šanci majoritním akcionářům prosadit své zájmy. Taková protiváha je nutná k zajištění ochrany investic právě menšinových akcionářů, kteří (stejně jako každý jiný investor) hodlají smysluplně alokovat své prostředky do finančních instrumentů, jejichž zhodnocování či znehodnocování se řídí tržními mechanismy. Akcionáři v akciových společnostech tak důvodně předpokládají, že hodnota jejich investice se bude měnit dle reálného vývoje dané společnosti a její konkurenceschopnosti na trhu, nikoliv dle jiných, netržních hledisek. Špatná ochrana práv menšinových akcionářů není dobrým signálem ani pro domácí ani pro zahraniční investory.
128. Jak je již výše uvedeno, stěžovatelka je akciovou společností s akciemi obchodovanými na regulovaných trzích. Její akcie jsou kótované na burzách v Praze, Varšavě a jsou rovněž obchodované na burzách ve Frankfurtu, Berlíně, Mnichově a Stuttgartu. Minoritní akcionáři (jak české osoby, tak zahraniční osoby) disponují v případě Stěžovatelky celkově podílem přes 30 %.
129. V situaci, kdy by Stěžovatelce měla v důsledku skutečnosti, že jejím většinovým akcionářem je stát, být uložena povinnost (tj. např. postupovat dle InfZ), která ostatním akciovým společnostem (resp. obchodním společnostem působícím na stejných trzích jako Stěžovatelka) uložena není, musí to mít negativní vliv nejen na postavení samotné Stěžovatelky na konkurenčním trhu, ale též na postavení jejích minoritních akcionářů. Investice minoritních akcionářů do Stěžovatelky se v důsledku takto uložené povinnosti stává méně bonitní. U stávajících minoritních akcionářů Stěžovatelky se navíc připojuje ten fakt, že Stěžovatelce by takové povinnosti (dle InfZ) byly uloženy nově (jednalo by se totiž o průlomové vybočení jak (i) z dosavadního výkladu činěného dlouhodobě odbornou právní

naukou a konstantní judikaturou Ústavního soudu na podkladu českého i evropského práva - zejména pak Listiny, tak (ii) z dosavadní praxe, kdy obchodní společnosti informace dle InfZ nemusely poskytovat), tzn. že v době, kdy předmětní minoritní akcionáři nakupovali akcie Stěžovatelky, nemohli o povinnostech dle InfZ vědět, a tudíž tento fakt nemohl hrát žádnou roli při jejich rozhodování, kam alokují své finanční prostředky.

130. V souvislosti s právy minoritních akcionářů je třeba též zohledňovat skutečnost, že takové subjekty nemusí být nutně českými státními příslušníky. Naopak, s ohledem na skutečnost, že akcie Stěžovatelky jsou kótovány též na zahraničních burzách, lze důvodně předpokládat, že mnoho z akcionářů jsou právě zahraniční státní příslušníci. Proto je třeba na investice těchto zahraničních státních příslušníků do akcií Stěžovatelky pohlížet jako na zahraniční investice, a to se všemi důsledky z toho vyplývajícími.
131. Z pohledu mezinárodní ochrany investic tak mohou být nově stanovené povinnosti Stěžovatelce dle InfZ považovány za odporující principu rovného zacházení s investicemi zahraničních investorů.
132. V důsledku toho by tak zahraniční investoři mohli považovat svoji investici za zmařenou (snížila by se její hodnota) a mohli by se pokusit (a s největší pravděpodobností by se také pokusili) využít prostředků, které jim k ochraně jejich investic české i mezinárodní právo, jako jsou např. mezinárodní dohody o ochraně investic, a případně též na základě Energetické charty v případě investic do obchodní společnosti zabývající se produkcí energie, přiznávají, tedy např. nárok na náhradu škody, atd. Institucionalizování jejich nároků Napadenými rozsudky je třeba odmítnout (již jen z důvodu bezrozpornosti právního řádu) a Napadené rozsudky zrušit.
133. Pravidlo stejného zacházení s akcionáři se vztahuje i na stát jako v současné době majoritního akcionáře Stěžovatelky. Stěžovatelka nepochybně (a ani jí to nepřisluší), že stát je (rovněž) při výkonu svých akcionářských práv osobou povinnou ve smyslu InfZ. Stát jako akcionář disponuje informacemi o společnosti v rozsahu stejném jako ostatní akcionáři. Logickým a obecným závěrem potom je, že InfZ se může vztahovat i na výkon akcionářských práv povinných subjektů včetně státu v akciových společnostech (příp. na informace o těchto společnostech, která jsou jejich akcionářům známa), nevztahuje se ale na tyto společnosti, které jsou výhradně předmětem práva soukromého.
134. Platný právní řád nečiní žádného rozdílu mezi obchodními společnostmi bez majetkové účasti státu a společnostmi, ve kterých stát vlastní jakýkoliv podíl, tím spíše ani nepřistupuje rozdílně k jednotlivým vlastníků podílů v obchodních společnostech. Považovat stát jako vlastníka podílů v obchodní společnosti za osobu jiné kategorie, nežli ostatní vlastníky podílů, by zjevně porušovalo soukromoprávní zásadu, podle které je stát, který v právních vztazích nevystupuje jako nositel mocenských oprávnění (tedy v rámci soukromého práva) má zásadně rovnocenné postavení jako kterákoliv jiná fyzická nebo právnická osoba. Není proto žádného důvodu považovat z hlediska soukromého práva jakéhokoliv akcionáře obchodní společnosti (tedy i stát) za osobu s rozdílným postavením mezi akcionáři. Porušením této zásady by pak nepochybně byla situace, kdy by obchodní společnost, ve které je stát akcionářem, měla z tohoto důvodu odlišné povinnosti nežli obchodní společnost, která takového akcionáře nemá.

### B.3 Újma Stěžovatelky

135. Jak již bylo uvedeno výše, Stěžovatelce vzniká kvůli Napadeným rozsudkům a jejich nevyhnutelným důsledkům reálná újma spočívající v nákladech na vyřizování žádostí o informace (a to i při odepření poskytnutí informace). V případě velkých a exponovaných společností (jakou je i Stěžovatelka) je nutno za účelem zvládnutí nové agendy vyřizování

žádostí o informace dle InfZ zřídit nová pracovní místa, či dokonce nové oddělení (již nyní čelí Stěžovatelka několika dalším žádostem podaným dle InfZ). V této souvislosti je třeba poukázat na skutečnost, že vyřizování této nové agendy neznamena jen formální posuzování oprávněnosti žádostí ve smyslu InfZ, ale zejména věcné zkoumání aplikovatelnosti výjimek stanovených InfZ na stovky dokumentů, které mohou být žadateli dle InfZ po povinném subjektu požadovány (to samozřejmě vyžaduje součinnost mnoha odborníků specializujících se na dotčené oblasti). Navíc je k nové agendě, která by takto byla přisouzena obchodním společností, třeba počítat s tím, že se v konkrétním případě může jednat kromě vlastního posouzení výjimek nejdříve ještě o komplikované a časově náročné shromáždění požadované dokumentace, která je obecně archivována odděleně.

136. Dotčen je nejen samotný povinný subjekt, ale ve většině případů i celá řada jeho smluvních partnerů (kteří se podílejí na podnikání podnikatelských subjektů jako je Stěžovatelka – to je právě to, co podnikatele odlišuje mimo jiné od státních orgánů, kde by podnikatelský element nehrál roli nebo by dopředu počítal s povinnostmi ve vztazích s veřejnoprávními subjekty) – i jejich obchodní tajemství (a nejen to) může být samozřejmě dotčeno. Smlouvy, které uzavírala Stěžovatelka se svými smluvními partnery, nepředpokládaly povinnost Stěžovatelky, aby poskytovala informace dle InfZ. I to je další zátěž pro povinný subjekt a nejen pro něj (související náklady mu však mohou být dány k úhradě).
137. Vedle toho je třeba poukázat na skutečnost, že tyto smlouvy se smluvními partnery samozřejmě obsahují standardní doložky ochrany důvěrných informací (nemusí se přitom jednat jen o obchodní tajemství), které mohou zahrnovat jednak smlouvu samotnou, jednak jakékoli její plnění. Pokud by takový smluvní partner Stěžovatelky nesouhlasil s poskytnutím informací, které byly Stěžovatelce poskytnuty či jsou jí z jakéhokoli jiného důvodu drženy bez toho, aby původně hrozila povinnost jejich zveřejnění, mohla by Stěžovatelka nyní čelit řadě nároků třetích osob. Např. nároků na náhradu škody, smluvní pokuty atd. v řádech milionů či miliard Kč (jak tomu v obdobných obchodních případech, navíc v daném případě spojených s vysoce konkurenční oblastí energetiky, bývá), nemluvě o ztrátě důvěryhodnosti u smluvních partnerů a v důsledku i ztrátě konkurenceschopnosti.
138. Dalším aspektem jsou pak samozřejmě možná řízení před správními soudy.
139. Skutečnost, že Stěžovatelka je velkou obchodní společností na výše uvedeném nic nemění. Vzniklá škoda je škodou (popř. jinou újmou) se všemi důsledky z toho pramenícími. Pokud se jedná o újmu způsobenou v rozporu s právem, nesmí být tolerována, ať vznikla v jakékoli výši – právo na vlastnictví zaručené Listinou je základním pilířem právního státu.
140. Kromě výše uvedené újmy Stěžovatelce hrozí reálná újma spočívající zejména ve skutečnosti, že by byla nucena poskytovat informace, které sice nelze označit za obchodní tajemství, ale jejich poskytování by mohlo na trhu přinést výhodu konkurenčním soutěžitelům Stěžovatelky. Jedná se o informace, které veřejnosti ani konkurenčním soutěžitelům Stěžovatelky nejsou běžně dostupné, a přitom mohou být důležitou obchodní informací. Může se např. jednat o důvody různých investic, výpisy informací indikující s kým probíhají za Stěžovatelku obchodní jednání, manažerské procesy a jiné interní postupy Stěžovatelky, které bude možné z poskytnutých informací dovodit. Způsobení možnosti újmy Stěžovatelky na základě zveřejnění těchto důvěrných informací pro její podnikání je zřejmé, přičemž naproti tomu soutěžitelé v konkurenčním vztahu vůči Stěžovatelce povinnost poskytovat informace o své činnosti dle InfZ nemají, což Stěžovatelce neodůvodněně zhoršuje její postavení na trhu. S ohledem na uvedené nemůže obstát názor uvedený v odst. 54 Rozsudku NSS (a obdobně v odst. 45), kdy uvedl, že „*obecnou obavu stěžovatele ohledně zneužití přístupu k informacím ostatními soutěžiteli soud proto nesdílí, vzhledem k omezením práva na informace zákonem (např. právě pro případ obchodního tajemství)*.“ Omezení dle práva na informace dle InfZ (obchodní tajemství) mohou postačovat např. u státních orgánů, nikoli však u akciové



- společnosti pohybující se ve vysoce konkurenčním prostředí, obzvláště když definice obchodního tajemství je velice úzká.
141. Výkladem InfZ, podle kterého by i obchodní společnosti částečně vlastněné státem měly být veřejnými institucemi a subjekty povinnými poskytovat informace, by takové společnosti byly nevyhnutelně výrazně znevýhodněny ve své obchodní činnosti a postavení na trhu. Těmito společnostem by totiž na rozdíl od jejich přímých konkurentů byly uloženy další povinnosti, které by je zatěžovaly nejen ekonomicky a administrativně, ale také by mohly být cestou, jak by konkurence mohla jejich činnost narušovat a zneužívat získané informace k vlastnímu zvýhodnění v konkurenčním boji.
142. Obávám Stěžovatelky přitom nahrává i to, že již samotná žádost Vedlejšího účastníka o poskytnutí informací týkající se paliva použitého v elektrárně Temelín ukazuje, že by touto cestou mohly být získávány informace přímo využitelné v konkurenčním boji proti subjektu povinnému poskytovat informace. Je patrné, že se konkurenti Stěžovatelky do přijetí ustáleného výkladu InfZ mohou skrývat právě za podobná rádoby neziskově působící uskupení jako je Vedlejší účastník řízení. V opačném případě by totiž byla na první pohled zjevná pravá podstata jejich snahy po extrémně extenzivním výkladu pojmu „veřejná instituce“ (do něž by spadala právě i Stěžovatelka), tedy získání jednostranné konkurenční výhody v konkurenčním boji. Umožnění získání takové konkurenční výhody na základě práva na informace dle úpravy InfZ a čl. 17 Listiny by bylo nejen zjevně systematicky nesprávné, ale odporovalo by i účelu práva na informace, tj. efektivnější kontrole a potažmo lepší prosperitě státní či municipální účasti v obchodních společnostech částečně vlastněných těmito subjekty (a to zabráněním případného znehodnocování této účasti údajně potřebnou větší transparentností těchto subjektů atd.). Takové kontroly je přitom nepochybně možné dosáhnout již nyní i při takovém výkladu InfZ, který nezahrnuje do povinných subjektů dle InfZ i obchodní společnosti jako je Stěžovatelka, a to skrze důslednější využití práva na informace vůči státu či příslušné municipalitě s podílem v předmětných právnických osobách, neboť tyto osoby subjekty povinnými poskytovat informace dle § 2 odst. 1 InfZ nepochybně jsou. Takto může být veřejnost plně informována o příslušné obchodní společnosti v rozsahu dostupném akcionáři, nebude však ohrožena činnost obchodní společnosti ani společnost jako taková, neboť ta nemusí svým akcionářům sdělovat nejen informace, které jsou obchodním tajemstvím, ale ve smyslu § 359 ZOK i další informace, zejména pokud by jejich poskytnutí mohlo přivodit společnosti nebo jí ovládaným osobám újmu nebo pokud jde o vnitřní informaci. Kontrola vlastních obchodních společností by naopak vedla k pravému opaku uvažovaného cíle právní úpravy, a to právě ke znehodnocování podílu státu v obchodních společnostech zneužíváním prostředků dle InfZ k zájmům konkurentů společností typu Stěžovatelky na jejich úkor (limitace rozsahu poskytování informací skrze obchodní tajemství dle § 9 InfZ totiž samozřejmě nepokrývá veškeré cenné informace obchodní společnosti). Tato skutečnost již sama o sobě prokazuje nedůvodnost extenzivního výkladu pojmu veřejná instituce, který by měl zahrnovat také soukromoprávní obchodní společnosti.
143. Zatímco Stěžovatelka by měla být dle výkladu Vedlejšího účastníka povinna poskytovat informace vztahující se k její působnosti (jakkoliv se v jeho případě nedá hovořit o působnosti, ale obchodní činnosti), její konkurenti takovou povinnost nemají. Předmětné povinnosti by přitom nebyly ovlivněny ekonomickou silou Stěžovatelky ani nutností jakékoliv regulace jejího postavení na trhu, ale byly by dovozovány z pouhého účastenství státu (jakožto právnické osoby) ve formě držení určitého podílu akcií ve společnosti, tedy dle zcela standardního soukromoprávního vztahu.
144. V návaznosti na výše uvedené Stěžovatelka dodává, že si lze jen těžko představit jiný důvod, proč by žadatel o informace mohl požadovat vysoce odborné informace týkající se čistě technologických aspektů paliva použitého v jaderné elektrárně Temelín, než aby je chtěl využít pro konkurenční podnikatelskou činnost buď vlastní, nebo vyvíjenou třetí osobou. Umožnění takového postupu pod záštitou práva na informace by přitom značně narušovalo



- rovnováhu na trhu a rovné postavení jeho účastníků, stejně jako by mohlo ohrozit jadernou bezpečnost ČR. Jak již bylo zmíněno výše, limitování poskytování informací pouze obchodním tajemstvím v takovém případě nemůže postačovat.
145. Podle názoru Stěžovatelky jsou informace chráněné dle § 359 ZOK (dříve dle §180 ObchZ) pojmově odlišnou množinou informací, než jsou informace vyloučené z poskytování ve smyslu InfZ. Obchodní společnost nemusí dle § 359 ZOK (§ 180 ObchZ) svým akcionářům sdělovat jakékoliv informace, jejichž sdělení by jí mohly přivodit újmu. Není proto pravdou, že InfZ chrání veškeré informace, které nemusí být sdělovány akcionářům, a to i s ohledem na užší definici obchodního tajemství dle § 504 NOZ oproti starší úpravě, kdy současná úprava zužuje vymezení obchodního tajemství, jako je zejména požadavek na určitelnost (dle ObchZ mohla být obchodním tajemstvím jakákoliv skutečnost obchodní, výrobní či technické povahy) nebo požadavek na ocenitelnost předmětných informací (dle ObchZ postačovala jen potenciální majetková hodnota). K tomu lze poznamenat, že ačkoliv by řada informací určených k internímu použití ve společnosti byla způsobilá při zveřejnění přivodit jí újmu, nemusí tyto informace naplňovat definici obchodního tajemství, vnitřní informace (viz § 124 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, v platném znění), či splňovat jiné podmínky pro odmítnutí poskytnutí informace dle InfZ, a proto by musely být poskytnuty. Navíc lze poznamenat, že vnitřní informace jsou velmi úzkou a spíše výjimečnou kategorií a jedná se jen o zásadní informace, které mohou mít vliv na kurzy akcií. InfZ tedy nechrání veškeré informace chráněné dle ZOK či dříve ObchZ, přičemž by bylo zcela absurdní, aby například akcionář společnosti, který nezíská informaci přímo od této společnosti s poukazem na § 359 ZOK (či dříve s poukazem na § 180 odst. 4 ObchZ), mohl stejnou informaci získat jako veřejnost dle InfZ.
146. Zasahováním do soukromoprávní sféry obchodních společností totiž může dojít k poškození těchto společností při jejich podnikatelské činnosti, což může vést v důsledku i k poškození osob s majetkovou účastí v těchto společnostech.
147. Již podřazením Stěžovatelky pod subjekty povinné poskytovat informace a dále i samotným poskytováním informací vznikne Stěžovateli jakožto soukromoprávní společnosti újma, a to bez ohledu na její výši na majetkové poměry Stěžovatelky. Stěžovatelka proto nesouhlasí ani s odkazem na rozsudek NSS č.j. 2 Ans 7/2010-175, podle kterého *lze označit za výraznou nadsázku údajnou obavu Stěžovatele, že povinnost poskytovat informace nespádající pod obchodní tajemství sníží jeho bonitu a ekonomicky jej jejich vyřizování zatíží natolik, že to způsobí pokles jeho akcií relevantní pro minoritní akcionáře, a že stejně nepravděpodobným se pak zdá, že se žalovaný skutečně cítí být pouhým jedním z 320 držitelů licence pro obchod s elektřinou v ČR, či že se opravdově domnívá, že by mohlo reálně dojít i k jeho zrušení či k ustavení jeho orgánů bez účasti státu coby majoritního akcionáře.* Stěžovatelka je přesvědčena, že principy rovného postavení osob před zákonem a ochrany jejich práv musí být bez výjimky zachovávány v případě všech osob. Opačný výklad by vedl k šikaně a diskriminaci některých soukromoprávních osob pro jejich ekonomickou sílu nebo dokonce povahu jejich akcionářů.
148. Výše uvedené ostatně potvrzuje také právní nauka, konkrétně například odborné pojednání vysokoškolského pedagoga doc. JUDr. Pavla Matese, CSc. uveřejněné v časopise Právní rozhledy č. 15-16/2014, ve kterém autor mimo jiné jednoznačně kritizuje jednak užití značně neurčitěho pojmu „veřejná instituce“ v InfZ, ale také extenzivní přístup k výkladu tohoto pojmu ze strany správních soudů, který může vést ke zneužívání práva na informace v konkurenčním boji. Doc. Mates k tomu uvádí, že *„V případě poskytování informací soukromoprávními obchodními společnostmi také nelze přehlížet možnost zneužití práva na informace v konkurenčním boji, které by takové subjekty na trhu nepochybně znevýhodňovalo.“* Autor ve zmíněném článku kromě toho také uvádí, že *„Bude-li pak takový podnikající subjekt zatížen ještě zvláštními povinnostmi, konkrétně poskytovat nejrizičnější informace o svoji struktuře, činnosti, hospodaření atd., nutně se tím dostává do horšího*

*postavení, než ostatní subjekty na trhu.“. Doc. Mates pak na rozboru znaků společnosti ČEZ ukazuje, proč nelze souhlasit s podřazením soukromoprávních subjektů, ve kterých je stát pouze jedním z akcionářů, pod pojem veřejné instituce ve smyslu InfZ a uvádí, že žadatelé se mají obracet pouze na ty z akcionářů takových společností, kteří jsou sami veřejnoprávními subjekty a povinnost poskytovat informace dle InfZ nepochybně mají. Stěžovatelka se závěry vyplývajícími z odkazovaného článku v zásadě souhlasí a obecně poukazuje na to, že právní teorie podrobuje současný výklad NSS § 2 InfZ značné kritice.*

*Příloha:*

- *Článek Doc. JUDr. Pavla Matese, CSc. uveřejněný v časopise Právní rozhledy č. 15-16/2014 (Příloha č. 22).*

149. Stěžovatelka je z důvodů uvedených v této kasační stížnosti přesvědčena, že pojem veřejná instituce obsažený v § 2 odst. 1 InfZ nemůže být vykládán tak, aby bylo možné považovat soukromoprávní obchodní společnosti za subjekty povinné poskytovat informace o své činnosti, a to tím spíše společnosti typu Stěžovatelky, tedy ty, které nebyly založeny zákonem ani nejsou výlučně vlastněny státem, ve kterých je účast státu realizována pouze formou účasti na valné hromadě společnosti, jejichž akcie jsou volně obchodovány na burze<sup>35</sup>, které jsou účastníky volného trhu, kde nemají monopolní postavení<sup>36</sup>, jejichž činnost nelze považovat za veřejný statek (na rozdíl od např. provozování městské hromadné dopravy) a které nijak nenakládají s veřejnými prostředky.

### **C. Zásah do ústavně zaručených práv a svobod Stěžovatelky**

150. V návaznosti na výše uvedené Stěžovatelka konstatuje, že Napadenými rozsudky, které odporují dosavadní judikatuře Ústavního soudu, odborné literatuře, jakož i záměru zákonodárce, bylo zasaženo do ústavně zaručených práv Stěžovatelky. Tento zásah je podrobně rozveden v následujících odstavcích této části podání.
151. Napadené rozsudky interpretují ust. § 2 odst. 1 InfZ natolik chybně a extrémně nesouladně s dosavadní judikaturou Ústavního soudu, odbornou literaturou, jakož i záměrem zákonodárce, že je takovou interpretaci hodnotit jako svévolnou aplikaci jednoduchého práva.<sup>37</sup> V důsledku takto vadné interpretace byla Stěžovatelce chybně stanovena povinnost dle InfZ, která by jí jinak nepříslušela, čímž bylo zasaženo do ústavně zaručených práv Stěžovatelky, jak je zdůvodněno dále<sup>38</sup>.
152. Výklad zákona nad rámec stanovený Listinou nemůže být ústavně konformním, když by v rozporu s předpisem vyšší právní síly ukládal další povinnosti i v Listině nevyjmenovaným subjektům, resp. zasahoval do jejich Listinou garantovaných práv a svobod. Doposud vyslovený názor NSS, který předmětný extenzivní výklad pojmu „veřejná instituce“ podporuje (tj. právní názor v Napadených rozsudcích), navíc odporuje základní zásadě, že soudy nemohou judikatorně svým výkladem dotvářet právní normy a nahrazovat jejich nedostatky.
153. Napadenými rozsudky se Stěžovatelka cítí být dotčena v základních právech a svobodách zaručených čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 1, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 3 a čl. 11 odst. 1 Listiny a odpovídajících článků některých mezinárodních smluv [Úmluva o ochraně lidských práv a

<sup>35</sup> Akcie společnosti ČEZ, a.s. jsou veřejně obchodovány na burze v ČR, Německu a Polsku, viz <http://www.cez.cz/cs/pro-investory/akcie/zakladni-informace-o-akciich.html>

<sup>36</sup> Předmětem činnosti společnosti ČEZ, a.s. je několik desítek činností. Společnosti ČEZ, a.s. působí mimo jiné v oblasti výroby a prodeje elektrické energie, kde působí v současné době již několik stovek dalších subjektů.

<sup>37</sup> Srov. např. náleží sp. zn. II. ÚS 22/94.

<sup>38</sup> Srov. např. náleží sp. zn. IV. ÚS 136/05.

základních svobod (dále jen „ÚOLPZS“), Všeobecná deklarace lidských práv (dále jen „VDLP“), Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále jen „MPOPP“) apod.]. K porušení výše zmíněných ústavně zaručených práv uvádí Stěžovatelka konkrétně následující.

### C.1 Porušení čl. 1 Listiny

154. Dle čl. 1 Listiny jsou si všichni rovni v právech (podobně viz čl. 20 LZPEU, čl. 1 a 7 VDLP a čl. 26 MPOPP). Ústavněprávní ochranu principu rovnosti v právech vyzdvihl Ústavní soud v celé řadě svých rozhodnutí<sup>39</sup>, přičemž konstatoval, že odmítá chápání principu rovnosti jako abstraktní kategorie. V této souvislosti Ústavní soud uvedl, že pokud mají být stanoveny neúměrné povinnosti pouze jedné skupině osob, může se tak stát pouze s dostatečným odůvodněním založeným pouze na ochraně veřejných hodnot. Nerovnoměrnost v právech navíc nesmí být důsledkem libovůle, resp. se tato nerovnost musí zakládat na rozumných a objektivních rozlišovacích znacích<sup>40</sup> a nesmí způsobit dotčení některého ze základních práv a svobod, např. práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny.<sup>41</sup>
155. Podmínky pro připuštění nerovnosti v právech však nejsou v případě posuzovaném touto ústavní stížností splněny. V důsledku Napadených rozsudků vzniká Stěžovatelce povinnost dle InfZ, kterou ostatní soukromé obchodní společnosti se shodným nebo obdobným předmětem podnikání nemají, čímž by oproti Stěžovatelce získaly neoprávněně výhodnější postavení. Stěžovatelka zároveň nedisponuje žádným těmto subjektům nepřislušejícím oprávněním, tj. její postavení není nijak privilegováno, není nijak zvýhodněna a na relevantním trhu jako soutěžitel musí obstát i v konkurenci společností větších, než je ona sama. Tato nerovnost se navíc nezakládá na rozumných a objektivních rozlišovacích znacích a dosahuje takové intenzity, že je s ní spojeno i porušení jiných základních práv (např. práva na ochranu soukromí dle čl. 10 odst. 3 Listiny a práva vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny, o jejichž porušení je pojednáno níže).

### C.2 Porušení čl. 3 odst. 1 Listiny

156. Na výše uvedený čl. 1 Listiny navazuje čl. 3 odst. 1 Listiny, který stanovuje, že základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu, tedy jinými slovy zakotvuje zákaz diskriminace (podobně viz čl. 21 LZPEU, čl. 14 ÚOLPZS a čl. 7 VDLP). V důsledku Napadených rozsudků však dochází k diskriminaci Stěžovatelky oproti dalším srovnatelným společnostem, tedy obchodním společnostem soukromého práva, které nejsou subjektem, popřípadě vykonatelem *veřejné správy* (s vymezenou *působností*). Stěžovatelka tak není chráněna před diskriminací, když Napadené rozsudky Stěžovatelku diskriminaci naopak vystavují.

### C.3 Porušení čl. 4 odst. 1 Listiny

157. Čl. 4 odst. 1 Listiny zakotvuje, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Napadené rozsudky však ukládají Stěžovatelce povinnost poskytovat informace bez ohledu na znění Listiny a v důsledku i znění InfZ.

<sup>39</sup> Viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93, nález sp. zn. Pl. ÚS 36/93, Pl. ÚS 5/95.

<sup>40</sup> Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/96.

<sup>41</sup> Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/95.



158. Jak podrobně rozvedeno výše, jakkoliv pojem *veřejná instituce* nelze považovat za pojem dostatečně určitý, který jednoznačně vymezuje okruh subjektů pod něj zařaditelných, lze v každém případě dospět k závěru, že *veřejná instituce* musí vždy vykonávat *veřejnou správu* (vedle toho, že současně musí naplňovat Ústavním soudem uvedená hlediska). Všechny povinné subjekty uvedené v ust. § 2 odst. 1 InfZ mají dle tohoto ustanovení výslovně stanovenou povinnost poskytovat pouze informace vztahující se „*k jejich působnosti*“.<sup>42</sup>
159. Stěžovatelka není subjektem (popř. vykonavatelem) *veřejné správy*. Stěžovatelka nemá vymezenou *působnost*, jak výslovně předpokládá InfZ. Vedle toho nespĺňuje ani jiná kritéria pro její podřazení pod *veřejné instituce* ve smyslu InfZ. Napadené rozsudky de facto ukládají Stěžovateli povinnost bez ohledu na to, že zákonné podmínky kladené na povinné subjekty nebyly v případě Stěžovatelky splněny. Povinnost je ukládána jinému než zákonem předpokládanému subjektu, tzn. nikoliv na základě zákona a v jeho mezích (a při zachování základních práv a svobod), jak zakotvuje čl. 4 odst. 1 Listiny. Stěžovatelka zásadně nesouhlasí s názorem, podle kterého je nerozhodné, že Stěžovatelka není správním orgánem. Stěžovatelka je přesvědčena, že veřejná instituce musí být veřejnoprávním správním orgánem.

#### C.4 Porušení čl. 7 odst. 1 Listiny

160. Dle čl. 7 odst. 1 Listiny je zaručena nedotknutelnost osoby a jejího soukromí (podobně viz čl. 8 ÚOLPZS a čl. 12 VDLP). S ohledem na judikaturu Ústavního soudu nelze vyloučit, že je ochrana soukromí v určitých případech zaručena i právníky osobám.<sup>43</sup>
161. Napadené rozsudky neodůvodněně upřednostňují čl. 17 před čl. 7 Listiny. Napadené rozsudky rozšiřují na Stěžovatelku obecnou povinnost poskytovat na žádost jakékoliv informace, včetně zcela interních informací o obchodních plánech, organizačním uspořádání, mzdách, rozdělení pravomocí či odpovědnosti včetně informací, jejichž důvěrnost je chráněna podle jiných právních předpisů nebo na základě smluv nebo smluvních ustanovení, která jsou v obchodním styku běžná, čímž zasahuje do soukromí Stěžovatelky, které je dle čl. 7 Listiny nedotknutelné.
162. K tomu Stěžovatelka doplňuje, že limitace rozsahu poskytování informací skrze obchodní tajemství dle § 9 InfZ nepokřývá veškeré cenné informace obchodní společnosti). Ačkoliv by řada informací určených k internímu použití ve společnosti byla způsobilá při zveřejnění přivodit jí újmu, nemusí tyto informace naplňovat definici obchodního tajemství, vnitřní informace (viz § 124 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, v platném znění), či splňovat jiné podmínky pro odmítnutí poskytnutí informace dle InfZ, a proto by musely být podle InfZ poskytnuty. Újmu může společnosti způsobit i poskytnutí např. informace, která splňuje všechny znaky obchodního tajemství s výjimkou jednoho a tudíž se obchodní tajemství ve smyslu § 504 NOZ nejedná.
163. Stěžovatelka je přesvědčena, že tato skutečnost již sama o sobě prokazuje nedůvodnost extenzivního výkladu pojmu veřejná instituce, který by měl zahrnovat také soukromoprávní

<sup>42</sup> V této souvislosti lze pro úplnost zmínit, že Ministerstvo vnitra ČR v průběhu roku 2008 připravovalo návrh novely InfZ, podle které by se mimo jiné okruh subjektů povinných dle InfZ rozšířil též na právnícké osoby, v nichž mají povinné subjekty dle InfZ rozhodující vliv (zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/navrh-novely-zakona-c-106-1999-sb-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-ve-zneni-pozdejsich-predpisu-k-verejne-diskusi-588864.aspx>). Návrh novely nedospěl ani do projednání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Jakkoliv je kvalita návrhu značně pochybná, z iniciativy Ministerstva vnitra ČR nicméně vyplývá, že okruh povinných osob dle zákonné úpravy soukromoprávní právnícké osoby nezahrnuje. Jinými slovy povinnost k poskytování informací dle InfZ nebyla a není na základě tohoto zákona soukromoprávním právníky osobám ukládána.

<sup>43</sup> Srov. usnesení III. ÚS 35/2001.



obchodní společnosti. Obchodní společnost nemusí dle § 359 ZOK (dříve dle § 180 ObchZ) svým akcionářům sdělovat jakékoliv informace, jejichž sdělení by jí mohly přivodit újmu. Není proto pravdou, že InfZ chrání veškeré informace, které nemusí být sdělovány akcionářům, a to i s ohledem na užší definici obchodního tajemství dle § 504 NOZ oproti starší úpravě, kdy současná úprava zužuje vymezení obchodního tajemství, jako je zejména požadavek na určitelnost (dle ObchZ mohla být obchodním tajemstvím jakákoliv skutečnost obchodní, výrobní či technické povahy) nebo požadavek na ocenitelnost předmětných informací (dle ObchZ postačovala jen potenciální majetková hodnota). Navíc lze poznamenat, že vnitřní informace jsou velmi úzkou a spíše výjimečnou kategorií a jedná se jen o zásadní informace, které mohou mít vliv na kurzy akcií. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že InfZ nechrání veškeré informace chráněné dle ZOK či dříve ObchZ, přičemž by bylo zcela absurdní, aby například akcionář společnosti, který nezíská informaci přímo od této společnosti s poukazem na § 359 ZOK (či dříve s poukazem na § 180 odst. 4 ObchZ), mohl stejnou informaci získat jako veřejnost dle InfZ.

### C.5 Porušení čl. 10 odst. 3 Listiny

164. Podle čl. 10 odst. 3 Listiny má každý (tedy fyzická i právnická osoba) právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě (tedy osobě fyzické nebo právnické). Dle odborné literatury je třeba vykládat tento článek tak, že člověk má právo na utajení informací o sobě samém, a to konkrétně o svém soukromí, pokud mu zákon neukládá, aby tyto informace o sobě podal.<sup>44</sup> Skutečnost, že právo na zachování dobré pověsti (dobré pověsti firmy, dobré pověsti výrobců, dobré pověsti ochranné známky), právo na ochranu jména (obchodního jména, firmy) a zejména právo na utajení některých informací náleží též právnickým osobám, konstatoval s odvoláním na odbornou literaturu i doc. JUDr. Mikule ve svém právním stanovisku.<sup>45</sup>

*Přílohy:*

- *Výňatek z odborné literatury: V. Knapp in: Pavlíček, V. a kol., Ústava ústavní řád České republiky. 2. díl: Práva a svobody. Praha: Linde, 1999, s. 108-117 (Příloha č. 17);*
  - *Výňatek z odborné literatury: Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině, 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1030-1043 (Příloha č. 18).*
165. Podle odborné literatury právo na ochranu podle čl. 10 odst. 3 Listiny konkuruje právo na informace podle čl. 17 odst. 5 Listiny. Čl. 10 odst. 3 Listiny je ve vztahu k čl. 17 Listiny speciální.<sup>46</sup> Rozšiřování povinností dle čl. 17 odst. 5 Listiny nezbytně vede dle čl. 10 odst. 3 Listiny k neoprávněnému zásahu do ústavně zaručených práv subjektu, na který jsou tyto povinnosti rozšířeny.
166. K výše uvedené problematice konfliktu mezi čl. 10 a 17 Listiny se vyjádřil i Ústavní soud, když konstatoval, že při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, bude věcí soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla neodůvodněně dána přednost před právem druhým<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Srov. V. Knapp v komentáři k čl. 10 Listiny; in: Pavlíček, V. a kol., Ústava ústavní řád České republiky. 2. díl: Práva a svobody. Praha: Linde, 1999, s. 114 (Příloha č. 17). Jiná odborná literatura toto potvrzuje, když uvádí: „Přestože z dikce vyplývá, že je ochrana poskytována fyzickým osobám, za aplikace čl. 3 Listiny dojdeme k závěru, že jejich ochrany se mohou domáhat i osoby právnické (váže se však obsahově spíše k čl. 10 odst. 1, 3 Listiny)“ – srov. Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině, 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1031 (Příloha č. 18).

<sup>45</sup> Srov. právní stanovisko doc. JUDr. Vladimíra Mikule ze dne 29. 12. 2009, s. 3 (Příloha č. 9).

<sup>46</sup> Srov. V. Knapp v komentáři k čl. 10 Listiny; in: Pavlíček, V. a kol., Ústava ústavní řád České republiky. 2. díl: Práva a svobody. Praha: Linde, 1999, s. 115 - 116 (Příloha č. 17).

<sup>47</sup> Srov. náleží IV. ÚS 154/1997.

167. Napadené rozsudky nedůvodně upřednostňují čl. 17 Listiny oproti čl. 10 Listiny. Napadené rozsudky, které považují Stěžovatelku za povinný subjekt dle ust. § 2 odst. 1 InfZ, tak zasahují do práva Stěžovatelky zaručeného čl. 10 odst. 3 Listiny, protože dovolují, aby jiné osoby shromažďovaly údaje o této osobě, ačkoliv InfZ pro takový zásah podklad neposkytuje. Tento závěr zcela potvrzuje i doc. JUDr. Mikule ve svém právním stanovisku.<sup>48</sup>

#### C.6 Porušení čl. 11 odst. 1 Listiny

168. Čl. 11 odst. 1 Listiny zaručuje, že každý má právo vlastnit majetek, přičemž vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.
169. Napadené rozsudky zasahují do vlastnictví Stěžovatelky zaručeného Listinou (čl. 11 odst. 1) a jeho nerušeného užívání. Hospodářské výsledky Stěžovatelky, by totiž v důsledku poskytování informací dle InfZ nepochybně byly negativně dotčeny, a to zejména v důsledku poskytování informací konkurenčním subjektům. V této souvislosti nelze pominout ani nutnost vynaložení nákladů na vyřízení žádostí (včetně případných soudních nákladů resultujících ze souvisejících potenciálních soudních sporů), mající nesporně potenciál negativně ovlivnit hospodářské výsledky Stěžovatelky.
170. Obchodnímu majetku Stěžovatelky, tak s ohledem na Napadené rozsudky není poskytována stejná ochrana jako obchodnímu majetku jiných obchodních společností. Stejně tak není v důsledku Napadených rozsudků poskytována stejná ochrana majetkovému podílu ve Stěžovatelce (tj. majetkovému podílu akcionářů, vč. velkého počtu akcionářů minoritních), jako majetkovému podílu v ostatních obchodních společnostech. Tento závěr potvrzuje i doc. JUDr. Mikule ve svém právním stanovisku.<sup>49</sup>
171. Omezení Stěžovatelky, resp. jejích minoritních akcionářů, nemůže být vyváženo veřejným zájmem. Veřejný zájem totiž v dané věci nemůže převážit právě nad zájmem jednotlivce (minoritního akcionáře) vlastnit majetek, ale zejména pak nad principem, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu (podobně čl. 17 LZPEU a čl. 17 VDLP).
172. Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, že by v jejím případě mohlo dojít ke kolizi ústavních práv stanovených čl. 10 odst. 3 Listiny a čl. 17 Listiny nebo s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 7/2010-175, podle které jde v tomto případě o interpretaci zákona přijatého na základě čl. 17 odst. 5 Listiny, nikoli na základě společné evropské úpravy. K tomu Stěžovatelka uvádí, že čl. 17 Listiny stanoví obecný rámec pro poskytování informací pouze pro státní orgány a orgány územní samosprávy, nikoliv soukromoprávní právnické osoby. Naproti tomu práva vyplývající z čl. 10 má nepochybně i soukromoprávní právnická osoba včetně Stěžovatelky. Právo na informace (dle čl. 17 odst. 5 Listiny) v sobě neobsahuje právo na informace od obchodní společnosti, ve které je stát jedním z akcionářů, zatímco právo na ochranu soukromí (čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny) taková obchodní společnost nepochybně má. Přiznáním práva na informace od soukromoprávních subjektů by došlo k prolomení ústavním zákonem (a mezinárodními úmluvami) zaručeného práva na ochranu soukromí obchodní společnosti na základě práva na informace, které však vůči obchodní společnosti ústavním zákonem ani jinými mezinárodními nebo evropskými předpisy stanoveno není.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Srov. právní stanovisko doc. JUDr. Vladimíra Mikule ze dne 29. 12. 2009, s. 3 (Příloha č. 9).

<sup>49</sup> Srov. právní stanovisko doc. JUDr. Vladimíra Mikule ze dne 29. 12. 2009, s. 3 (Příloha č. 9).

<sup>50</sup> Srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994, kde Ústavní soud dovodil, že „[k] omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody. V případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho ze dvou v kolizi stojících základních práv, je nutnou

**D. Shrnutí**

173. Z pohledu jednoduchého hmotného práva dopadajícího na předmětnou věc je Stěžovatelka toho názoru, že v Napadených rozsudcích došlo k nesprávnému výkladu ust. § 2 odst. 1 InfZ, protože žádost Vedlejšího účastníka nebylo a není možné považovat za žádost dle InfZ a Stěžovatelka nemůže být považována za *veřejnou instituci* ve smyslu InfZ.
174. Pojem *veřejná instituce* není v InfZ ani v jakémkoliv jiném českém či komunitárním právním předpisu definován. Pojem *veřejná instituce* navíc nevymezuje historická ani současná odborná nauka. Jakkoliv pojem *veřejná instituce* nelze považovat za pojem dostatečně určitý, který jednoznačně vymezuje okruh subjektů pod něj zařaditelných, lze však v každém případě (na podkladě platného práva a odborné nauky) dospět k závěru, že *veřejná instituce* musí vždy vykonávat *veřejnou správu*, musí mít vymezenou *působnost* a svěřenu *pravomoc*.
175. Splnění předpokladu výkonu *veřejné správy* však samo o sobě pro zařazení subjektu mezi *veřejné instituce* nestačí, neboť zkoumaný subjekt musí navíc naplňovat Ústavním soudem uvedená hlediska. Ústavní soud konkrétně uvedl, že *veřejnou institucí* jsou veřejný ústav, veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace, mající určité společné znaky.
176. NSS vlastní rozhodovací praxí (které se drží i v Rozsudku NSS a ze které vychází i Rozsudek MS) výrazně vybočuje z rámce výkladu poskytnutého Ústavním soudem a okruh subjektů povinných dle InfZ (konkrétně okruh subjektů spadajících pod pojem *veřejná instituce*) dále podstatně rozšiřuje, což odporuje dosavadní odborné nauce, judikatuře Ústavního soudu, záměru zákonodárce a Směrnici.
177. Mimo to, že Stěžovatelka není subjektem, popř. vykonavatelem *veřejné správy*, nemá vymezenou žádnou *působnost*, jakkoliv ust. § 2 odst. 1 InfZ výslovně uvádí, že povinnost poskytovat informace se váže na informace vztahující se k *působnosti* povinného subjektu, není Stěžovatelka veřejným ústavem, veřejným podnikem, veřejným fondem a veřejnou nadací a navíc nesplňuje ani jedno z výše Ústavním soudem uvedených hledisek relevantních pro zařazení mezi *veřejné instituce*, která navíc musí být splněna kumulativně:
- Míra ingerence státu v případě Stěžovatelky je v rámci hlediska způsobu vzniku instituce velice nízká. Rozhodnutí Fondu národního majetku není kreativním aktem státu, neboť jím samým Stěžovatelka nebyla ani založena, ani jím nevznikla. Do způsobu zániku pak stát neingeruje vůbec.
  - Představenstvo ani dozorčí rada Stěžovatelky (ani jeho část) nejsou utvářeny státem.
  - Faktické ovládnutí Stěžovatelky státem (na základě výkonu akcionářských práv) nelze považovat za *státní dohled*.
  - Účelem Stěžovatelky není uspokojovat veřejné či celospolečenské potřeby. Cílem (účelem) Stěžovatelky je především uspět na trhu ve své podnikatelské činnosti, přičemž jedním z předmětů podnikání je i obchod s elektřinou. Na trhu obchodu s elektřinou přitom Stěžovatelka čelí tvrdé konkurenci dalších obchodníků. Nadto *veřejný účel* existence a fungování Stěžovatelky není deklarován právním předpisem. Stěžovatelka ani nepoživá žádná privilegia (výhody) oproti jiným soukromoprávním obchodním společnostem.

---

*podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do druhého z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize.“*

178. Pro úplnost je třeba poznamenat, že pokud by Stěžovatelce byla uložena povinnost, která ostatním akciovým společnostem (resp. obchodním společnostem působícím na stejných trzích jako Stěžovatelka) uložena není, mělo by to negativní vliv nejen na postavení samotné Stěžovatelky na konkurenčním trhu, ale též na postavení jejích minoritních akcionářů, kterými jsou nejen čeští, ale také zahraniční státní příslušníci. Právům minoritních akcionářů přitom dle českého právního řádu v souladu předpisy práva EU musí být pod přísnými sankcemi poskytována adekvátní ochrana. Stejně tak je nutno připomenout rozpor mezi omezeními při poskytování informací kótovanými obchodními společnostmi s povinnostmi poskytovat informace dle InfZ, na které důrazně upozornila BCPP.
179. Interpretace ust. § 2 odst. 1 InfZ provedená v Napadených rozsudcích je natolik chybnou a extrémně nesouladnou s dosavadní judikaturou Ústavního soudu, odbornou literaturou, záměrem zákonodárce i komunitárním právem, že v jejím důsledku nutno tuto interpretaci hodnotit jako svévolnou aplikaci obyčejného práva. V důsledku takto vadné interpretace MS v Praze chybně stanovil Stěžovatelce povinnost dle InfZ, která by jí jinak nepřislušela (tj. povinnost chovat se jako povinný subjekt dle InfZ).
180. Napadené rozsudky tak zasáhly do Stěžovatelčinych ústavně zaručených práv. Stěžovatelka se konkrétně cítí být dotčena v základních právech a svobodách zaručených čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 1, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 3 a čl. 11 odst. 1 Listiny a způsobily jí újmu, která Stěžovatelce hrozí i do budoucna.
181. Napadené rozsudky mimo jiné neodůvodněně upřednostňují čl. 17 Listiny oproti čl. 7 a čl. 10 Listiny. Napadené rozsudky, které považují Stěžovatelku za povinný subjekt dle ust. § 2 odst. 1 InfZ, tak zasahují do práva Stěžovatelky zaručeného čl. 10 odst. 3 Listiny, protože dovolují, aby jiné osoby shromažďovaly údaje o této osobě, ačkoliv Listina pro takový zásah podklad neposkytuje, když ukládá povinnost poskytovat informace jen státním orgánům a orgánům územní samosprávy. InfZ naproti tomu ukládá povinným subjektům poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, kterou Stěžovatelka vymezenou nemá, a nemá tedy fakticky jaké informace poskytovat. Stěžovatelce proto byla dána povinnost nikoliv na základě zákona, ale v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny na základě rozhodnutí soudu, které nemá oporu v zákoně.
182. Napadené rozsudky dle Stěžovatelky mimo jiné rovněž zasahují do vlastnictví zaručeného Listinou (čl. 11 odst. 1) a jeho nerušeného užívání. Hospodářské výsledky Stěžovatelky, by totiž v důsledku poskytování informací dle InfZ nepochybně byly negativně dotčeny.



## V.

## SOUDY ZASÁHLY DO ÚSTAVNĚ ZARUČENÝCH PRÁV STĚŽOVATELKY PŘI POSUZOVÁNÍ JEJÍ ŽÁDOSTI O POLOŽENÍ PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY

183. Stěžovatelka v řízení před MS v Praze (zakončeném Rozsudkem MS v Praze) a rovněž i v řízení před NSS (zakončeném Rozsudkem NSS) navrhovala předložit Soudnímu dvoru podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie jako předběžnou otázku následující otázku: „*Může být Směrnice 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru – konkrétně její článek 2 odst. 1 a 2 – interpretována tak, že předpokládá své provedení zákonem, popřípadě zákonným ustanovením, které by ukládalo povinnost poskytovat informace vztahující se k veškeré jejich činnosti také obchodním společnostem (jakožto osobám soukromého práva) s určitou majetkovou účastí státu, jejichž účelem je pouze podnikání, a které ani nejsou financovány státem ani v jejich představenstvu nebo dozorčí radě nejsou členové jmenováni jinými veřejnoprávními subjekty (jmenováni provádějí tyto orgány samy nebo valná hromada obchodní společnosti)?*“ Předmětnou otázku Stěžovatelka položila v odst. 167 své kasační stížnosti; v řízení před MS v Praze ji položila v odst. 145 svého podání z 17. 10. 2011.
184. Stěžovatelka tak učinila s ohledem na skutečnost, že pro posouzení žaloby Vedlejšího účastníka bylo nezbytné vyřešit otázku, zda mezi subjekty definované Směrnicí, které stíhá informační povinnost, lze podřadit i Stěžovatelku, když InfZ právě tuto Směrnici provádí. Novelou InfZ, která provádí Směrnici, byl do InfZ včleněn pojem „veřejná instituce“ jakožto subjekt stíhaný informační povinností (Stěžovatelka v podrobnostech odkazuje na odst. 54 této ústavní stížnosti, ve kterém upozorňuje i na nesprávný názor NSS v daném směru).
185. MS v Praze i NSS se předmětným návrhem dostatečně nezabývaly, přičemž jejich pochybení je natolik závažné, že zasahuje do ústavně zaručeného práva Stěžovatelky na spravedlivý proces a práva zákonného soudce podle čl. 36 a čl. 38 Listiny základních práv a svobod. Dále uvedené soudy zasáhly do téhož práva Stěžovatelky tím, že se na Soudní dvůr neobrátily.
186. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález sp. zn. II ÚS 1009/08 a nález sp. zn. ÚS 1658/11) přistoupením České republiky k Evropské unii vzniklo soudům ČR oprávnění, za splnění určitých podmínek i povinnost, obracet se na Soudní dvůr s předběžnými otázkami podle kogentního ustanovení čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. 2504/10, povinnost soudu členského státu předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru je, podle výše uvedeného článku, dána již tím, že proti jeho rozhodnutí není v projednávané věci přípustný opravný prostředek. Nepředložil-li soud poslední instance členského státu předběžnou otázku Soudnímu dvoru, musí své odůvodnění týkající se takového nepředložení založit na výjimkách uvedených v judikatuře Soudního dvora.
187. Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 2504/10 uzavřel, že „*přestože byl předmět sporu výrazně spojen s otázkou náležité interpretace práva Evropské unie, kterou je oprávněn podat jen Soudní dvůr, v rozhodnutí Vrchního soudu v Praze chybí jakákoli zmínka o jakémkoli rozhodnutí Soudního dvora, které by se dané otázky týkalo; již z tohoto důvodu lze rozhodnutí Vrchního soudu v Praze stěžovat za náležitě odůvodněné.*“ Ústavní soud také rozhodnutí napadenému předmětnou ústavní stížností vytkl, že v něm „*absentuje jakýkoli odkaz na kritéria stanovená v rozhodnutí Soudního dvora ze dne 6. října 1982 ve věci C-283/81 CILFIT v. Ministerstvo zdravotnictví, ve kterém Soudní dvůr stanovil konkrétní výjimky, které zbavují národní soudy poslední instance povinnosti položit předběžnou otázku k výkladu právních norem práva Evropské unie, které mají být v konkrétním případě aplikovány.*“ Ústavní soud dospěl k závěru, že předmětné rozhodnutí představuje pochybení soudu porušující pravidla spravedlivého procesu a zasáhl do stěžovatelova práva garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny.

188. MS v Praze a Nejvyšší správní soud se v Napadených rozsudcích s návrhem Stěžovatelky předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru nevypořádaly dostatečně, když odůvodnění k nepředložení předběžné otázky založily pouze na své vlastní úvaze, přičemž neuvedly, která z výjimek uvedených v judikatuře Soudního dvora se vztahuje na Stěžovatelkou předložený případ a především ani na takovou judikaturu Soudního dvora v odůvodněních Napadených rozsudků neodkázaly. Navíc oba soudy nepoložily otázku Soudnímu dvoru, byť to v dané věci bylo z hlediska výkladu pojmu veřejná instituce nezbytné (neboť na výkladu tohoto pojmu záviselo jejich rozhodnutí).

*Příloha:*

- *Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2015, č.j. 7A 251/2011-125 (Příloha č. 4);*
- *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č.j. 2 As 155/2015-84 (Příloha č. 5).*

189. Napadené Rozsudky tak zasáhly do ústavně zaručených práv Stěžovatelky, konkrétně do práva na spravedlivý proces a práva zákonného soudce podle čl. 36 a čl. 38 Listiny základních práv a svobod, čímž je dán důvod pro jejich zrušení Ústavním soudem. Závěrem Stěžovatelka uvádí, že zásahy popsané v tomto článku ústavní stížnosti jsou nezávislé na zásazích popsaných výše v čl. IV této ústavní stížnosti (tj. každý Stěžovatelkou popsaný zásah je sám o sobě důvodem pro zrušení Napadených rozsudků).

## VI. NÁVRHY STĚŽOVATELKY

### A. Návrh na odložení vykonatelnosti Napadených rozsudků

190. Stěžovatelka navrhuje, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost Napadených rozsudků, tj. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2015, č.j. 7 A 251/2011-125 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 3. 2016, č.j. 2 As 155/2015-84.
191. **Vyřízení návrhu na odložení vykonatelnosti Napadených rozsudků považuje Stěžovatelka za mimořádně urgentní.** Rozsudek MS (potvrzený Rozsudkem NSS) totiž ukládá Stěžovateli povinnost vést řízení o žádosti Vedlejšího účastníka o informace a zejména o takové žádosti rozhodnout coby povinný subjekt ve smyslu InfZ. Stěžovatelka má za to, že povinným subjektem není (a rozhodnutí o opaku považuje za zásah do svých ústavně zaručených práv), ale v důsledku Napadených rozsudků je nucena se tak chovat, což i znamená, že se na ni vztahují i lhůty stanovené povinným subjektům v InfZ. Vzhledem k tomu, že v řízení zakončeném Rozsudkem NSS byl kasační stížnosti Stěžovatelky přiznán odkladný účinek, je Rozsudek MS vykonatelný okamžikem právní moci Rozsudku NSS (ten byl Stěžovateli doručen 22. 3. 2016) a běh lhůt (např. lhůty pro vyřízení žádosti Vedlejšího účastníka) je tak pro Stěžovatelku vysoce aktuální.
192. Podle § 79 odst. 2 ZÚS může Ústavní soud „na návrh stěžovatele odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí, jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem a jestliže by výkon rozhodnutí nebo uskutečnění oprávnění, přiznaného rozhodnutím třetí osobě, znamenal pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká při odložení vykonatelnosti může vzniknout jiným osobám.“
193. Obsahově stejná úprava se nachází § 73 odst. 2 SŘS, podle kterého „soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“ Předmětné ustanovení se podle § 107 odst. 1 SŘS aplikuje i v řízení o kasační stížnosti.
194. Na ustanovení § 73 odst. 2 SŘS zde Stěžovatelka poukazuje proto, že v řízení před NSS, které bylo zakončeno vydáním Rozsudku NSS, žádal o přiznání odkladného účinku své kasační stížnosti. NSS této žádosti vyhověl usnesením ze dne 30. 6. 2015 č.j. 2 As 155/2015-67 a tedy odložil vykonatelnost Rozsudku MS. Stěžovatelka tedy po dobu řízení o kasační stížnosti nemusela postupovat v souladu s Rozsudkem MS, tzn. nemusela provádět další řízení a nemusela se chovat jako povinný subjekt ve smyslu InfZ, kterým se nikdy necítila být.
195. Stěžovatelka má za to, že povinným subjektem ve smyslu InfZ není a že opačný závěr uvedený v Napadených rozhodnutích zasahuje do jejích ústavně zaručených práv. Stěžovatelka proto činí návrh uvedený v odst. 36 této ústavní stížnosti, aby do skončení řízení o této ústavní stížnosti nebyla nucena chovat se jako povinný subjekt, když rozhodnutí o opaku by měla být Ústavním soudem zrušena. Pro odložení vykonatelnosti Napadených rozhodnutí jsou splněny podmínky, neboť není dána existence rozporu s důležitým veřejným zájmem a Stěžovatelce hrozí nepoměrně větší újma, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám.

#### A.1 Neexistence rozporu s důležitým veřejným zájmem



196. Odložení vykonatelnosti Napadených rozsudků by nebylo v rozporu s veřejným zájmem. Naopak, veřejným zájmem by mělo být, aby Ústavní soud vyjasnil výklad pojmu veřejná instituce a posoudil soulad stávajícího výkladu soudů s ústavním pořádkem.
197. Existenci rozporu s důležitým veřejným zájmem ostatně ani netvrdil Vedlejší účastník v řízení o kasační stížnosti Stěžovatelky.
198. Stěžovatelka rovněž pro úplnost poukazuje na to, že i sám NSS v usnesení ze dne 30. 6. 2015 č.j. 2 As 155/2015-67 konstatoval, že rozpor s veřejným zájmem není zmíněnému soudu jakkoli zřejmý.

## A.2 Hrozící nepoměrně větší újma

199. Stěžovatelce hrozí výkonem rozhodnutí a jeho nevyhnutelnými následky (spočívajícími v tom, že na Stěžovatelku bude i třetími subjekty nahlíženo jako správní orgán povinný poskytovat informace a činit jiné úkony dle InfZ) újma spočívající zejména ve skutečnosti, že by byla nucena rozhodovat dle InfZ a poskytovat informace, které sice nelze označit za obchodní tajemství, ale jejichž poskytování by mohlo na trhu přinést výhodu konkurenčním soutěžitelům Stěžovatelky. Jedná se o informace, které veřejnosti ani konkurenčním soutěžitelům Stěžovatelky nejsou běžně dostupné, a přitom mohou být důležitou obchodní informací. Může se např. jednat o důvody různých investic, výpisy informací indikující s kým probíhají za Stěžovatelku obchodní jednání, manažerské procesy a jiné interní postupy Stěžovatelky, které bude možné z poskytnutých informací dovodit. Využití těchto informací ze strany konkurentů Stěžovatelky by mohlo vést k výraznému posílení jejich tržního postavení na úkor Stěžovatelky. Hrozba nenapravitelné a nezvratné újmy Stěžovatelky na základě zveřejnění těchto důvěrných informací pro jeho podnikání je zřejmá.
200. Dotčena by byla nejen samotná Stěžovatelka, ale ve většině případů i celá řada jejích smluvních partnerů (kteří se podílejí na podnikání podnikatelských subjektů jako je Stěžovatelka – to je právě to, co podnikatele odlišuje mimo jiné od státních orgánů, kde by podnikatelský element nehrál roli). Důvěrné obchodní smlouvy, které uzavírala Stěžovatelka se svými smluvními partnery, pochopitelně nepředpokládaly povinnost Stěžovatelky, aby poskytovala informace dle InfZ. I to je další zátěž pro povinný subjekt a nejen pro něj (související náklady mu však mohou být dány k úhradě). V této souvislosti je potřeba znovu poukázat na skutečnost uvedenou výše, že tyto smlouvy se smluvními partnery samozřejmě obsahují standardní doložky ochrany důvěrných informací (nemusí se přitom jednat jen o obchodní tajemství), v podrobnostech Stěžovatelka odkazuje na odst. 137 této ústavní stížnosti.
201. Výkonem Rozsudku MS by Stěžovatelka byla nucena vydat rozhodnutí ve smyslu InfZ, kterým by znovu rozhodla o žádosti Vedlejšího účastníka, přičemž by musela detailně zdůvodňovat, které aspekty požadovaných informací spadají pod omezení práva na informace, přičemž již samotné tyto informace jsou nepochybně citlivé a dotýkají se významných obchodních aktivit Stěžovatelky.
202. Ačkoliv Stěžovatelka není podle závazného právního názoru MS a NSS povinna Vedlejšímu účastníkovi poskytnout vymezené informace, je Napadenými rozsudky zavázána vést řízení podle InfZ a vydat přezkoumatelné rozhodnutí o žádosti žalobce o poskytnutí informace. Stěžovatelka však v této ústavní stížnosti zásadním způsobem zpochybňuje samotný základ celého případu, a sice to, zda ji lze vůbec považovat za veřejnou instituci, povinnou poskytovat informace v režimu InfZ. Stěžovatelce by povinností vést řízení v režimu InfZ (ačkoliv zcela odmítá, že by na ni tento zákon, jako na osobu povinnou, dopadal, a upozorňuje na rizika s tím pro něj, jako podnikatelský subjekt, spojená) mohla vzniknout nepoměrně větší újma, než která by vznikla Vedlejšímu účastníkovi v případě přiznání odkladného účinku této ústavní stížnosti. Ta by spočívala pouze v pozdějším vyřízení jeho

žádosti o poskytnutí informace. Naopak v případě, že bude ústavní stížnosti vyhověno a bude konstatováno, že Stěžovatelka není osobou povinnou poskytovat informace podle informačního zákona, stalo by se jí vydané rozhodnutí (podle závazného pokynu uvedeného v Napadených rozsudcích) nicotným, neboť by bylo vydáno zcela mimo kompetenci Stěžovatelky.

203. Stěžovatelka poukazuje i na to, že na skutečnostech popsanych v předchozím odstavci NSS přijal v řízení zakončeném Rozsudkem NSS závěr o tom, že Stěžovatelce hrozí nepoměrně větší újma (a přiznal kasační stížnosti Stěžovatelky odkladný účinek). Stěžovatelka má za to, že není důvodu se od tohoto závěru v řízení před Ústavním soudem jakkoli odchýlit.

#### **B. Návrh, aby Ústavní soud požádal Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce a aby v dané souvislosti přerušil řízení**

204. Jak bylo uvedeno již výše, § 1 InfZ definuje účel celého tohoto předpisu (a je tak základním a autoritativním interpretačním vodítkem pro výklad daného zákona), tak, že InfZ jako celek provádí zmíněnou Směrnici. Proto je, jak bylo také zmíněno, po novele provedené zák. č. 61/2006 Sb. (tj. stejným předpisem, který zakotvil účel InfZ jako zákona provádějícího Směrnici, byla z předpisu odstraněna také původní specifikace „*veřejných institucí*“, na něž se InfZ vztahuje, jako těch, které „*hospodáří s veřejnými prostředky*“) nutno na jakékoli poskytování informací dle InfZ třeba komplexně nahlížet prismatem sjednocující evropské právní úpravy vyžadované zmíněnou Směrnici.
205. S ohledem na to, že InfZ (jak se uvádí v jeho § 1) provádí Směrnici, která definuje, na které subjekty dopadá informační povinnost, má Stěžovatelka za to, že je třeba zjistit, zda mezi subjekty definované Směrnici lze podřadit i Stěžovatelku (není-li nepochybné, že Stěžovatelka pod takové subjekty nespadá). Stěžovatelka je přesvědčena, že pokud má být zjištěna pravá vůle zákonodárce odkazujícího v § 1 InfZ na Směrnici Evropské unie, je třeba zjistit, jakým způsobem je materie upravena právě touto Směrnici, a to i z hlediska jejího celkového účelu, tj. ve smyslu čl. 1 odst. 1 dané Směrnice možnosti „*opakovaného použití a praktických prostředků pro usnadnění opakovaného použití stávajících dokumentů, které mají subjekty veřejného sektoru členských států v držení*“ a podle odstavce 6 preambule Směrnice, že „*je tedy třeba provést minimální harmonizaci vnitrostátních pravidel a postupů pro opakované použití dokumentů veřejného sektoru*“. Právě tyto kategorie omezené vždy na Směrnici definované subjekty veřejného sektoru jsou totiž relevantním vodítkem pro správný výklad InfZ, který Směrnici provádí, ať již takový národní zákon používá za daným účelem jakékoli termíny nebo jde v rámci Směrnici vytyčeného účelu nad rámec stanoveného minima.
206. Z čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské Unie (dále jen „SFEU“) vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se mj. platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.
207. Z čl. 267 SFEU dále vyplývá, že vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce. Čl. 267 SFEU přitom, jak již bylo výše uvedeno, stanovuje soudům, vůči jejichž rozhodnutím se již nelze odvolat, přímo povinnost vznesení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropských společenství.<sup>51</sup>
208. Předběžnou otázkou v tomto řízení je nepochybně platnost a výklad Směrnice, konkrétně pak to, zda z hlediska účelu této Směrnice a jejího výkladu může být jejím provedením zákon,

<sup>51</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. července 2007, č.j. 3 As 22/2006.

respektive zákonné ustanovení, které by nařizovalo poskytování informací i obchodním společností (jakožto osobám soukromého práva) s částečnou majetkovou účastí státu, jež nebyly zákonem výslovně zmocněny k rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech ve smyslu §2 odst. 2 InfZ a nesplňují znaky veřejnoprávního subjektu ve smyslu Směrnice (viz dále).

209. Jedině posouzení Evropským soudním dvorem totiž může objasnit, co je účelem Směrnice, a jak tedy vykládat InfZ, který ji následně provádí. Ve věci Sabine von Colson a Elisabeth Kamann proti Spolkové zemi Severní Porýní – Vestfálsko (Sabine von Colson a Elisabeth Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen) ze dne 10. dubna 1984, sp. zn. 14/83, Soudní dvůr Evropské unie mimo jiné uvedl: „*Je však třeba upřesnit, že ze směrnice vyplývající povinnost členských států dosáhnout výsledku, který je v ní stanoven, a jejich povinnost na základě článku 5 Smlouvy přijmout veškerá obecná nebo zvláštní opatření, jež jsou vhodná k plnění uvedené povinnosti, jsou uloženy všem orgánům členských států, včetně soudů v rámci jejich pravomocí. Z toho vyplývá, že při uplatňování vnitrostátního práva, a zejména ustanovení vnitrostátního právního předpisu speciálně zavedeného za účelem provedení směrnice (...), je vnitrostátní soud povinen vykládat své vnitrostátní právo ve světle znění a účelu směrnice, tak aby bylo dosaženo výsledku (...)*“.
210. Stěžovatelka je toho názoru, že Směrnice nepředpokládá své provedení zákonem, který by ukládal povinnost poskytovat informace obchodním společností jako je Stěžovatelka, a že je proto jakýkoliv takový výklad InfZ ze strany NSS, respektive MS v Praze třeba považovat za nesprávný.
211. Účelem Směrnice je harmonizovat poskytování informací o veřejném sektoru tak, aby rozdílné možnosti ve využívání informací nevedly k narušení hospodářské soutěže v rámci Evropské unie.<sup>52</sup> Zde je nutné zdůraznit, že přestože členské státy Evropské unie mohou nad rámec Směrnice upravit poskytování informací v širší míře, musí respektovat zmíněný účel Směrnice, tedy zajistit spravedlivé a přiměřené podmínky a zabránit diskriminaci. Je také nezbytné upozornit, že podřazení soukromoprávní společnosti s částečnou majetkovou účastí státu, tím spíše společnosti s volně obchodovanými akciemi, pod subjekty povinné poskytovat informace nad rámec povinností vyplývajících z předpisů upravujících obchod v rámci kapitálových trhů, by mohlo být shledáno diskriminačním ve smyslu Směrnice, neboť ostatní obchodní společnosti (tedy bez majetkové účasti státu) by odpovídající povinnost poskytovat informace neměly.
212. V tomto ohledu lze ostatně poukázat i na další evropské normy, konkrétně např. Doporučení č. R (81) 19 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům o přístupu k informacím uchovávaným státními orgány z 25. 11. 1981. Podle tohoto doporučení musí být vynaloženo maximální úsilí k zajištění co možná nejširšího přístupu veřejnosti k informacím uchovávaným státními orgány.
213. Pokud je názor Stěžovatelky správný a odpověď Soudního dvora na níže uvedené předběžnou otázku bude záporná, je tedy zřejmé, že § 2 odst. 1 InfZ nemůže být interpretován tak, že dopadá i na obchodní společnosti (jakožto osoby soukromého práva) částečně vlastněné státem, jako je Stěžovatelka, a Napadené rozsudky by proto měly být zrušeny.
214. Tento všeobecný výklad, tj. že subjekty jako je Stěžovatelka není možné pod Směrnicí podřadit (a to ani skrze textaci Směrnice ani její celkový účel), je možné ověřit právě žádostí

<sup>52</sup> Odst. 8 Směrnice stanoví, že je třeba vytvořit obecný rámec podmínek opakovaného použití dokumentů veřejného sektoru, aby byly zajištěny spravedlivé, přiměřené a nediskriminační podmínky opakovaného použití takových informací. Subjekty veřejného sektoru shromažďují, vytvářejí, reprodukují a šíří dokumenty při plnění svých veřejných úkolů. Využívání těchto dokumentů k jiným účelům znamená opakované použití. Opatření členských států mohou překračovat rámec minimálních standardů stanovených touto směrnicí, aby umožnila širší opakované použití.



o posouzení předběžné otázky Soudním dvorem. Závěr Soudního dvora bude přitom zároveň zcela jistě dopadat také na český InfZ, který Směrnici provádí, a nemůže na tom nic měnit ani tak vágní termín, jakým je pojem „veřejná instituce“ obsažený v českém InfZ.

215. Vzhledem k tomu, že zodpovězení otázky, zda ustanovení zákona, který provádí evropskou směrnici (v tomto případě § 2 odst. 1 InfZ), stanovuje, že obchodní společnosti (jakožto osoby soukromého práva) mají povinnost poskytovat informace jako jiné veřejnoprávní subjekty, je nezbytné k vynesení Nálezu Ústavního soudu, Stěžovatelka navrhuje, aby Ústavní soud požádal na základě článku č. 267 SFEU Soudní dvůr o rozhodnutí o následující předběžné otázce:

*„Může být Směrnice 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru – konkrétně její článek 2 odst. 1 a 2 – interpretována tak, že předpokládá své provedení zákonem, popřípadě zákonným ustanovením, které by ukládalo povinnost poskytovat informace vztahující se k veškeré jejich činnosti také obchodním společnostem (jakožto osobám soukromého práva) s určitou majetkovou účastí státu, jejichž účelem je pouze podnikání, a které ani nejsou financovány státem ani v jejich představenstvu nebo dozorčí radě nejsou členové jmenovaní jinými veřejnoprávními subjekty (jmenování provádějí tyto orgány samy nebo valná hromada obchodní společnosti)?“*

216. V případě, že Ústavní soud rozhodne o předložení výše uvedené předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, navrhuje Stěžovatelka, aby Ústavní soud vydal v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 písm. d) zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění, ve spojení s § 63 ZÚS, usnesení o přerušení řízení o této ústavní stížnosti.

### **C. Návrh na zrušení části zákona č. 106/1999 Sb.**

217. Článek 1 Ústavy ČR stanoví, že „Česká republika je demokratický právní stát založený na úctě k právům člověka a občana“.<sup>53</sup> Dle Ústavního soudu zásady jasnosti a určitosti zákona představují součást principu právní jistoty (vyjádřeného zejména v článku 1 odst. 1 Ústavy), a tudíž principu právního státu<sup>54</sup>. Určitost, jasnost, přehlednost, srozumitelnost, jednoznačnost, nerozpornost, jazyková a stylistická bezvadnost jsou dle Ústavního soudu požadavky na zákon v podmínkách demokratického právního státu<sup>55 56</sup>.
218. Také judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) stanoví požadavky na kvalitu zákona - zákon musí být dostupný pro dotčené osoby, kterým musí být umožněno předvídat důsledky pro ně ze zákona vyplývající, zákon musí být přesný. Podle judikatury ESLP požadovaná míra přesnosti zákona závisí především na charakteru vztahů, které upravuje, ale též na počtu a povaze jeho adresátů. Míra přesnosti a předvídatelnosti zákona musí být výrazně vyšší tam, kde zákon specificky dovoluje ingerovat veřejné moci do práv a svobod jednotlivce.<sup>57</sup> Případem, kdy zákon dovoluje ingerenci veřejné moci do práv a svobod

<sup>53</sup> Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 23/02.

<sup>54</sup> Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93.

<sup>55</sup> Srov. Pl. ÚS 23/04.

<sup>56</sup> Ústavní soud od počátku svého působení kladl mimořádný důraz na to, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva (nález Pl. ÚS 77/06). Ústavní soud podtrhl, že zákon v právním státě není jen interním oběžníkem pro státní aparát, nýbrž že je to veřejně publikovaný prostředek, který má především občanům samým zřetelně vyznačit, co smí a co nesmí a co ještě smí a co již nesmí. V právním státě není totiž důležité jen to, jakým způsobem jsou schopny zákony interpretovat soudy, ale také, jak si tyto zákony bude vykládat občanská veřejnost. Právní nejistota občanů znamená ztrátu věrohodnosti právního státu a překážku občanské aktivity zároveň (nález sp. zn. Pl. ÚS 43/93). Později v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 Ústavní soud zdůraznil, že k základním principům právního státu patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti.

<sup>57</sup> Viz nález ESLP ve věci Kruslín proti Francii, 1990, bod 27, na který Ústavní soud odkazuje v nálezu Pl. ÚS 44/02.



jednotlivce je jisté i situace, kdy zákon ukládá některým subjektům specifické povinnosti. V dané souvislosti by mělo být nepochybné, kterým subjektům jsou tyto povinnosti ukládány.

219. Pojem *veřejná instituce* je nejednoznačný a obtížně aplikovatelný, na což poukazuje i Analýza Ministerstva vnitra, dle níž:

*Nejproblematictější kategorií povinných subjektů představují tzv. veřejné instituce (až do novely č. 61/2006 Sb. byla působnost InfZ omezena pouze na ty veřejné instituce, které současně hospodaří s veřejnými prostředky). Zahnutí veřejných institucí mezi povinné subjekty (novelou č. 39/2001 Sb.) bylo učiněno zákonodárcem „nad rámec“ čl. 17 odst. 5 Listiny (jak konstatoval i Ústavní soud), který informační povinnost omezuje pouze na „státní orgány a orgány územní samosprávy“. Zákon přitom pojem veřejné instituce nevynechává a toto vymezení je tak ponecháno judikatuře a právní teorii. V praxi se však tento pojem stává – a to i přes judikaturu Ústavního soudu, která základní znaky již vymezila a postupně upřesňuje – jen obtížně aplikovatelným, a to zejména přes velké množství různých právnických osob, které by do této kategorie mohly náležet [...].<sup>58</sup>*

220. Také doc. JUDr. Mikule ve svém právním stanovisku ohledně pojmu *veřejná instituce* dochází k závěru, že: „*Použití – nyní již jen <holého> – pojmu <veřejná instituce> při výkladu ZSPI vyvolává proto zásadní pochybnosti z hlediska požadavků na ustanovení zákona v demokratickém právním státě (tj. pochybnosti o ústavnosti nepřijatelně neurčitěho pojmu <veřejná instituce>)*“.<sup>59</sup>

221. Dle názoru Stěžovatelky by pojem *veřejná instituce* měl být vykládán tak, jak to provedla Stěžovatelka výše (tj. že Stěžovatelka není povinným subjektem dle InfZ), přičemž takový výklad Stěžovatelka považuje za ústavní konformní. Pokud by takový výklad nebyl možný, k má Stěžovatelka zato, že *veřejná instituce* je pojem neurčitý<sup>60</sup>, příp. že je v rozporu s Listinou, jako předpisu vyšší právní síly. Tato neurčitost, resp. rozpornost, odporuje principu právní jistoty a principům právního státu. Dochází tak k rozporu tohoto ustanovení zákona s čl. 1 Ústavy, který stanoví, že „*Česká republika je demokratický právní stát založený na úctě k právům člověka a občana*“.<sup>61</sup>

222. V dané situaci, kdy aktuální znění § 2 InfZ zjevně způsobuje problémy spočívající v nejasném vymezení termínu *veřejná instituce* a tím způsobuje újmu právnickým osobám a zasahování do jejich ústavně zaručených práv, je alternativním řešením vypuštění problematických slov „*veřejné instituce*“ ze znění § 2 odst. 1 InfZ. V případě, že by termín „*veřejné instituce*“ měl v zákoně zůstat, bylo by jasné vymezení veřejných institucí doplněno do InfZ zákonodárnou cestou.

223. V § 74 ZÚS je uvedeno: „*Spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.*“ Z ustanovení § 78 pak vyplývá, že „*jestliže byl spolu s ústavní stížností podán návrh na zrušení právního předpisu podle § 74, senát řízení přeruší a návrh na zrušení právního předpisu postoupí plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy.*“

<sup>58</sup> Viz strana 25 Analýzy.

<sup>59</sup> Srov. právní stanovisko doc. JUDr. Vladimíra Mikule ze dne 29. 12. 2009, s. 6 (Příloha č. 9).

<sup>60</sup> Doc. JUDr. Mikule ve svém právním posudku uvádí: „*Pojem <instituce>, resp. <veřejná instituce> je tedy krajně neurčitý a jako takový nemá být v zákoně použit*“ – viz Právní stanovisko doc. JUDr. Vladimíra Mikule ze dne 29. 12. 2009, s. 6-7 (Příloha č. 9).

<sup>61</sup> Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 23/02.

224. Stěžovatelka s ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Ústavní soud v souladu s ustanovením § 78 ZÚS řízení přerušil a postoupil plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy návrh na zrušení části ust. § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a to v rozsahu slov: „a veřejné instituce“.

**D. Návrh na zrušení Napadených rozsudků**

225. Stěžovatelka s ohledem na výše uvedené rovněž navrhuje, aby Ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č.j. 2 As 155/2015-84 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2015, č.j. 7 A 251/2011-125.

---

Mgr. Radek Pokorný, advokát  
jednající na základě plné moci za společnost  
**ČEZ, a. s.**