

<https://doi.org/10.5817/RPT2017-2-7>

## ČEZ NENÍ POVINNÝM SUBJEKTEM PODLE ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

HELENA PULLMANNOVÁ<sup>1</sup>

Soud: Ústavní soud České republiky  
Věc: IV. ÚS 1146/16  
Datum: 20. 6. 2017  
Dostupnost: [nalus.usoud.cz](http://nalus.usoud.cz)

### 1. SHRnutí SKUTKOVÉHO STAVU

Spor, který se dostal až před Ústavní soud, začal již v roce 2006 žádostí o poskytnutí informací podle § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), ve znění pozdějších předpisů<sup>2</sup> (dále jen „AZ“). *Spolek V havarijní zóně JE Temelín, z.s.*<sup>3</sup> (dále jen „Spolek“) požádal obchodní společnost ČEZ, a.s.<sup>4</sup> (dále je „společnost ČEZ“) o poskytnutí komplexní dokumentace týkající se jaderného paliva poskytnutého společností *Westinghouse Electric Czech Republic s.r.o.*<sup>5</sup> (dále jen „Westinghouse“) a analýzy jeho vhodnosti. O neposkytnutí informací bylo rozhodnuto sdělením ředitele OJ Temelín s odkazem na ochranu obchodního tajemství společností ČEZ

<sup>1</sup> Studentka 5. ročníku Právnické fakulty Masarykovy univerzity, diplomantka na katedře Občanského práva, kontaktní e-mail: [helena.pullmannova@mail.muni.cz](mailto:helena.pullmannova@mail.muni.cz).

<sup>2</sup> K dnešnímu dni byla uvedená část tohoto zákona nahrazena zákonem č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> *Spolek V havarijní zóně JE Temelín, z.s.*, se sídlem Písecká 372, 391 65 Bechyně, IČ: 26529084, zapsaný u Krajského soudu v Českých Budějovicích pod sp. zn. L 3219.

<sup>4</sup> ČEZ, a. s., se sídlem Duhová 2/14444, 140 53 Praha 4, IČ: 45274649, zapsaná u Městského soudu v Praze pod sp. zn. B 1581.

<sup>5</sup> *Westinghouse Electric Czech Republic s.r.o.*, se sídlem U Zeměpisného ústavu 505/1, 16000 Praha 6 – Bubeneč, IČ: 44846011, zapsané u Městského soudu v Praze pod sp. zn. C 6161.

a Westinghouse. Proti tomuto kroku podal Spolek v r. 2006 odvolání, v němž odkázal na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSPI“). Jelikož o tomto odvolání nebylo rozhodnuto, podal Spolek žalobu na nečinnost ke správnímu soudu.

## 2. ŘÍZENÍ PŘED SPRÁVNÍMI SOUDY

Uvedená žaloba na nečinnost byla krajským soudem odmítnuta v r. 2009 s odůvodněním, že osoba soukromého práva není povinným subjektem podle ZSPI.<sup>6</sup> Tento názor však nesdílel Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“), který uvedené rozhodnutí krajského soudu záhy zrušil.<sup>7</sup> Krajský soud následně žalobu v r. 2010 zamítl, přičemž žádost ve věci samé posoudil podle AZ.<sup>8</sup> Druhé rozhodnutí krajského soudu však bylo NSS v r. 2010 opět zrušeno, tentokrát z důvodu procesního pochybení.<sup>9</sup> Krajský soud tak znovu rozhodl ve věci začátkem r. 2011.<sup>10</sup>

Než však bylo ve věci znovu krajským soudem rozhodnuto, vydalo představenstvo společnosti ČEZ „dopis“ (věcně rozhodnutí), jímž byla žádost Spolku zamítnuta, s odůvodněním ochrany obchodního tajemství a tvrzením skutečnosti, že tyto informace vznikly bez použití veřejných prostředků, přičemž společnost ČEZ je obdržela od společnosti Westinghouse, která neudělila souhlas k jejich poskytnutí. Ve své argumentaci se tak společnost ČEZ vypořádala jak s posouzením žádosti podle ZSPI, tak podle AZ. Toto rozhodnutí společnosti ČEZ však bylo na základě žaloby Spolku zrušeno v r. 2015 krajským soudem a kasační stížnost společnosti ČEZ proti zrušení jejího rozhodnutí byla zamítnuta v r. 2016

<sup>6</sup> Jedná se o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. dubna 2009, č. j. 8 Ca 310/2007-56.

<sup>7</sup> Jedná se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, č. j. 2 Ans 4/2009-93 (publikováno pod č. 1972/2010 Sb. NSS).

<sup>8</sup> Jedná se o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. ledna 2010, č. j. 8 Ca 310/2007-108.

<sup>9</sup> Jedná se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2010, č. j. 2 Ans 7/2010-175 (publikováno pod č. 2165/2011 Sb. NSS).

<sup>10</sup> Jedná se o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. dubna 2011, č. j. 8 A 239/2010-219.

s oporou o nález Ústavního soudu.<sup>11</sup> Tento nález vymezil definiční znaky „veřejné instituce“ jakožto subjektu povinného podle ZSPI. Zmíněné definiční znaky byly dle názoru NSS převážně naplněny, a proto byla společnost ČEZ shledána povinným subjektem podle ZSPI. Tento názor odpovídá ustálené judikatuře NSS [v době rozhodování o této otázce].<sup>12</sup>

Naposled uvedený závěr NSS pracoval s následující argumentací. Protože společnost ČEZ vznikla v rámci první vlny velké privatizace, lze říci, že za jejím vznikem stála vůle státu. V činnosti, kterou společnost ČEZ vykonává – „výroba a prodej elektřiny a s tím související podpora elektrizační soustavy; výroba, rozvod a prodej tepla“<sup>13</sup> – lze spatřovat veřejný účel její existence a fungování. Stát má taktéž v kapitálové struktuře na hlasovacích právech ve společnosti ČEZ stále většinový podíl, čemuž odpovídá i jeho přímý vliv na volbu jejich orgánů, popřípadě rozhodnutí o zrušení. Přestože se dovozování povinnosti poskytovat informace podle ZSPI pro subjekt soukromého práva může jevit jako příklad odlišného zacházení, je odůvodněno legitimním cílem, kterým je informování veřejnosti o činnosti společnosti, která je fakticky či právně ovládaná státem, a tedy přímo či nepřímo hospodařící se státním majetkem.

NSS ve svém rozhodnutí nepřihlédl ani k námitce nevykonávání veřejné správy společností ČEZ a neexistence vymezení oblasti působnosti právním předpisem. Dle jeho názoru je totiž potřeba vykládat pojem „působnost“ povinného subjektu ZSPI ve smyslu jeho faktické činnosti, a nikoliv jako oblast uplatňování jeho vrchnostenských pravomocí. NSS nepřisvědčil argumentu, dle kterého dochází k porušení základního práva na nedotknutelnost vlastnictví společnosti ČEZ z důvodu nesení nákladů, které jsou spojeny s informační povinností podle ZSPI. K tomu uvedl, že se jedná „o „cenu“, kterou veřejná instituce platí za transparentci veřejné správy, resp.

<sup>11</sup> Jedná se nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129).

<sup>12</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008, č. j. 8 As 57/2006-67 (publikováno pod č. 1688/2008 Sb. NSS); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, č. j. 1 As 114/2011-121 (publikováno pod č. 2494/2012 Sb. NSS); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2011, č. j. 4 As 40/2010-60 (publikováno pod č. 4716/2011 Sb. NSS).

<sup>13</sup> Bod č. 9 anotovaného nálezu.

[jde] o *logický a zákonodárcem předvídaný důsledek*<sup>14</sup> uplatňování základního práva na informace.

### 3. ARGUMENTACE STRAN SPORU

Z výše uvedených důvodů bylo rozhodnuto v neprospěch společnosti ČEZ. Společnost ČEZ se však nepovažuje za povinný subjekt dle § 2 odst. 1 ZSPI, tj. v tomto případě za subjekt, který lze podřadit pod pojem „veřejné instituce“. V dovozování povinnosti k poskytování informací o své činnosti tak shledává porušení svého základního práva zakotveného v čl. 4 odst. 1<sup>15</sup> zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Pojem „veřejné instituce“ považuje společnost ČEZ za natolik vágní a teorii praxi neznámý, že dle jejího názoru nabeuráává právní jistotu a odporuje principům právního státu, a tudíž by měl být zrušen. Předmětný pojem byl do zákona vložen novelami, zákony č. 39/2001 Sb. a č. 61/2006 Sb., přičemž má být vykládán – dle názoru společnosti ČEZ – ve smyslu § 2 odst. 2 ZSPI, který podrobně vymezuje „veřejnoprávní subjekt“, jehož znaky společnost ČEZ nenaplnuje.

Společnost ČEZ uvedla, že nenaplnuje ani jedno z kritérií, kterými vymezil Ústavní soud obsah pojmu „veřejné instituce“ ve svém dřívějším nálezu<sup>16</sup>, protože a) nemá zákonem vymezenou působnost, ani jí nebyla svěřena žádná pravomoc – nejedná se tedy o vykonavatele veřejné správy, b) míra ingerence státu při jejím vzniku byla pouze nepřímá, c) stát projevuje svou vůli pouze prostřednictvím hlasování na valné hromadě, jako každý jiný akcionář, d) výkon akcionářských práv nepředstavuje vrchnostenský dohled, e) představenstvo ani dozorcí rada nejsou utvářeny státem, a f) činnost společnosti není vykonávána pro veřejný účel nýbrž za účelem dosažení zisku. Společnost ČEZ považuje rozhodnutí NSS za nerespektující zmíněná hlediska, protože jeho závěry vychází zejména z posouzení kritéria efektivního ovládnutí akciové společnosti státem. Příkládání větší váhy uvedenému kri-

<sup>14</sup> Bod č. 10 anotovaného nálezu.

<sup>15</sup> „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“

<sup>16</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

tériu však nemá oporu v judikatorních závěrech obecných soudů ani Ústavního soudu.

Jedním z dalších argumentů společnosti ČEZ bylo také tvrzení, že podřazením její činnosti pod aplikaci ZSPI by nepochybně došlo k porušení základních pravidel, kterými se řídí trh s cennými papíry. Právě nerovné zacházení se subjekty na tomto trhu – poskytnutí informací žadateli dříve než ostatním – by mohlo vést ke spekulacím na cenu jejich akcií a způsobování nestability tohoto trhu. Obdobně argument možného vzniku škody způsobné uvalením informační povinnosti na společnost, kterou konkurenti na trhu s elektrickou energií nemají. Taktéž zde lze použít argument ochrany majetku minoritních akcionářů společnosti ČEZ, jejichž investice by ztratila na hodnotě dovozením zmíněné povinnosti. Nemalé náklady pro společnost ČEZ by představovalo též samotné vedení agendy zabývající se povinnostmi podle ZSPI, ať už se bude jednat o zveřejňování informací na žádost či ze zákona, nebo o náklady spojené s případnými spory.

Na základě uvedených důvodů shledala společnost ČEZ v rozhodnutí NSS porušení svých základních práv, a to práva na rovné zacházení, ochranu vlastnického práva, soukromí a soudní ochranu, jak jsou uvedena v Listině v čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 11 odst. 1, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 3 a čl. 36 odst. 1.

Na podání ústavní stížnosti reagoval NSS replikou, ve které uvedl, že nijak nepopřel v minulosti definovaná kritéria Ústavním soudem, „*pouze zdůraznil význam státního dohledu, resp. efektivního ovládnání soukromoprávní společnosti státem*“<sup>17</sup>.

Spolek ústavní stížnost společnosti ČEZ označil za předčasnou a navrhl její odmítnutí z důvodu, že předmětné řízení není stále pravomocně ukončeno – o jeho žádosti bude společností ČEZ ještě rozhodováno – přičemž neshledává v tuto chvíli naplnění podmínek § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

V reakci na uvedené podala společnost ČEZ dupliku<sup>18</sup>, ve které uvedla, že odmítnutím její stížnosti by došlo k odejmutí jejího práva na soudní

<sup>17</sup> Bod 24 anotovaného nálezu.

<sup>18</sup> Obsah dupliky společnosti ČEZ je rozebírán v bodech 27-30 anotovaného nálezu.

ochranu, protože by se řadě zásahů do svých práv již nemohla později bránit. Právě na základě vyřešení otázky, zda je povinným subjektem podle ZSPI, stojí a padá další osud tohoto řízení. Ač uznává, že zde existuje ustálená judikatura zabývající se touto otázkou, s ohledem na praktické potíže spojené s postavením povinného subjektu podle ZSPI je přesvědčena o nutnosti dosažení ústavně konformního výkladu pojmu „veřejné instituce“ ve vztahu k soukromoprávní společnosti, která nevykonává veřejnou správu a není výhradně vlastněna státem. Předmětná otázka se přitom dotýká značného množství subjektů. Společnost ČEZ dále uvedla, že pojem „veřejné instituce“ musí být vykládán v kontextu celého § 2 odst. 1 ZSPI. NSS dle ní toto východisko nerespektoval a neinterpretoval zmíněný pojem ve vztahu k povinnosti poskytovat informace vztahující se pouze k vymezené působnosti povinného subjektu, ale paušálně k celé činnosti společnosti ČEZ. Jak již bylo ale uvedeno výše, společnost ČEZ nemá zákonem vymezenou působnost a nelze ji tudíž považovat za veřejnou instituci.

NSS ve své duplice odkázal na své již dříve zmíněné závěry<sup>19</sup> jakož i na rozsudek NSS ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012-62 (publikovaný pod č. 3155/2015 Sb. NSS), dle kterého je pojem „působnost“ uvedený v odst. 1 ZSPI třeba vykládat jako „činnost“. Veřejnou mocí ovládané entity, v případě, že by nespádaly pod aplikaci ZSPI, by byly kontrolovány pouze státem jeho orgány, což by mohlo vést k ovládnutí ve jménu nelegitimních zájmu lobbystických skupin. Veřejná kontrola výkonu veřejné moci „je klíčovým veřejným zájmem, jemuž musí ustoupit i kolidující ústavně zaručená práva vlastnit majetek, podnikat atd.“<sup>20</sup> Za legitimní považuje NSS též judikatorní posun ve vnímání určujících kritérií pro podřazení subjektu pod pojem „veřejné instituce“, kdy za klíčový ukazatel považuje skutečnost, zda je společnost ovládána veřejnoprávní entitou, či nikoli. Společnost ČEZ spadá pod rozsah ZSPI, protože představuje „významnou majetkovou hodnotu ovládanou státem, u níž má existovat jistá veřejná kontrola na tím, jak je s ní nakládáno“<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Viz poznámka pod čarou č. 7.

<sup>20</sup> Bod 34 anotovaného nálezu.

<sup>21</sup> Tamtéž.

#### 4. ÚVAHY ÚSTAVNÍHO SOUDU

Ústavní soud se nejprve vypořádal s otázkou přípustnosti ústavní stížnosti. Zde uvedl, že přípustná je stížnost proti rozhodnutí, které je konečné, tj. rozhodnutí o posledním procesním prostředku ochrany dotčeného práva dané věci – povětšinou se jedná o rozhodnutí pravomocná. *„Tyto podmínky jsou ale splněny i v případě nemeritorních rozhodnutí, která jsou způsobilá bezprostředně citelně zasáhnout do základních práv stěžovatele a která tvoří samostatnou uzavřenou součást řízení, přestože řízení ve věci samé dosud neskončilo.“*<sup>22</sup>

V tomto případě společnost ČEZ podala kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým byla určena za subjekt spadající pod aplikaci ZSPI, i když tato stížnost byla NSS následně odmítnuta. Rozhodnutí soudu o samotné existenci této povinnosti se přitom dotýká základních práv svobod společnosti ČEZ. Uvedeným rozhodnutím NSS tak bylo stvrzeno postavení společnosti ČEZ jako povinného subjektu podle ZSPI, přičemž proti tomuto rozhodnutí se již nebude moci společnost ČEZ později jakkoli bránit. Samotná není oprávněna z (přířknutého) postavení správního orgánu podat žalobu na ochranu svých základních práv a svobod v této otázce. Jedinou možností je pro ni pouze odmítnout žádost, či o ní nerozhodnout a v případě podané žaloby tazatelem uplatňovat znovu svou argumentaci o neexistenci povinností uložené jí ZSPI. Ve světle právě uvedeného nelze tedy než konstatovat, že ústavní stížnost společnosti ČEZ je přípustná.

Ústavní soud se tak zaobíral otázkou, zda podřazením společnosti ČEZ pod odst. 1 ZSPI nedošlo k nikoli ústavně konformnímu výkladu pojmu „veřejné instituce“, tudíž k porušení základního práva společnosti ČEZ na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojitosti s čl. 4 odst. 1 Listiny. Zároveň Ústavní soud též uvažoval možnost dovození předmětné povinnosti na základě práva na informace dle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny.

*„Povinnost poskytovat informace může být stanovena i fyzickým nebo právnickým osobám, které nejsou veřejnou mocí, nesmí však vést k ústavně nepřipustnému zásahu do jejich základních práv svobod.“*<sup>23</sup> Zmíněná povinnost

<sup>22</sup> Bod 40 anotovaného nálezu.

<sup>23</sup> Bod 53 anotovaného nálezu.

musí být stanovena zákonem a nesmí odporovat principům demokratického právního státu, vč. požadavku na jasnost, určitost, předvídatelnost, srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost zákona. „Pro jednotlivce musí být při použití obvyklých metod výkladu právních norem [tato povinnost] seznatelná ze znění zákona“<sup>24</sup> a musí šetřit podstaty a smyslu jejich ostatních základních práv svobod.

Vymezením obsahu pojmu „veřejné instituce“ se Ústavní soud zabýval již v několika svých rozhodnutích. Nicméně definiční znaky, při jejichž naplnění se považuje entita za veřejnou instituci, jak bylo vymezeno v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 260/06, se uplatní pouze pro společnosti výlučně vlastněné státem. Mezi tyto kritéria řadíme a) způsob vzniku či zániku instituce, b) hledisko, zda byl jejím zřizovatelem stát, c) skutečnost, zda stát vytváří její jednotlivé orgány, d) existenci státního dohledu nad její činností, e) a přítomnost veřejného účelu v její činnosti. Z převahy těchto znaků se následně dovozuje veřejnoprávní či soukromoprávní povaha posuzované instituce. Přičemž v rámci tohoto rozhodnutí bylo zdůrazněno, že při zkoumání prvně uvedeného kritéria je „namístě [...] zvažovat celkovou míru ingerence státu“<sup>25</sup> a také možnost, zda instituce může ukončit svou činnost dle svého vlastního rozhodnutí, či nikoli (např. rozhodnutím svých vlastních orgánů).

Použití neurčitého pojmu v ustanovení zákona není důvodem pro jeho zrušení, lze-li jej vykládat ústavně konformním způsobem. Cílem použití tohoto pojmu bylo učinit povinnými podle ZSPI co nejvíce veřejnoprávních subjektů, bez ohledu na jejich právní formu či skutečnost, zda vykonávají veřejnou správu vrchnostenským či nevrchnostenským způsobem. „Samotnou povinnost těchto subjektů poskytovat informace lze ostatně vyvodit již z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny.“<sup>26</sup> Pojem „veřejné instituce“ odst. 1 ZSPI tak pouze dotváří právní rámec pro realizaci tohoto základního práva.

Neurčitost pojmu „veřejné instituce“ se však jeví problematickou otázkou právě ve vztahu k soukromoprávním subjektům, jejichž povinnost

---

<sup>24</sup> Tamtéž.

<sup>25</sup> Bod 59 anotovaného nálezu.

<sup>26</sup> Bod 64 anotovaného nálezu.



nelze vyvozovat z čl. 17 Listiny. Soukromoprávnímu subjektu lze uložit povinnost pouze na základě zákona, přičemž se musí jednat o srozumitelné a určité ustanovení ukládající přiměřenou povinnost významem převažující nad zásahem do základních práv a svobod tohoto subjektu. Ale právě neurčitost pojmu „veřejné instituce“ nepředstavuje dostatečně jasně vymezenou povinnost, kterou by bylo možné dovozovat ve vztahu k soukromoprávním subjektům. Tyto subjekty nejsou schopny zjistit *ex ante*, zda tuto povinnost mají, či nikoli. „*Na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovodit žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce. Definiční znaky, které v minulosti vymezil Ústavní soud ve svých nálezech, měly zamezit právě tomu, aby byl uvedený pojem vztažen na jiné než veřejnoprávní subjekty.*“<sup>27</sup> Ve vztahu k soukromoprávním subjektům nelze a nesmí být výkladem dovozována žádná určující kritéria; jejich povinnost musí být jasně stanovena zákonem. Nelze tedy aplikovat závěry, které se uplatňují pro společnosti vlastněné výlučně státem, samosprávným celkem, či jinou veřejnou entitou, popř. kombinací jejich podílů (jak bylo dovozeno např. v případech: státní podnik Letiště Praha, Dopravní podnik hl. m. Prahy, Brněnské komunikace a.s.) na společnosti s pouhou majetkovou účastí těchto osob, které (přesto) představují čistě soukromoprávní společnosti.

Podřazením soukromoprávního subjektu pod aplikaci ZSPI je tak omezeno jeho právo vlastnit majetek a právo podnikat nebo vykonávat jinou hospodářskou činnost, jak uvádí čl. 11 odst. 1 čl. 26 odst. 1 Listiny. Tento závěr nelze relativizovat ani s ohledem na velikost případného podílu státu, územně samosprávného celku, či jiné veřejné instituce ve společnosti (nejedná-li se o podíl výlučný).

## 5. ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU

Na základě výše uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že „*výhrada zákona pro ukládání povinností jednotlivcům podle čl. 4 odst. 1 Listiny se v plné míře vztahuje i na obchodní společnosti, pro něž je pojem „veřejné instituce“*“

<sup>27</sup> Bod 67 anotovaného nálezu.

*zcela neurčitý. Podřazení určité obchodní společnosti pod tento pojem by – při jeho současném zákonném vymezení – bylo možné jen případně, že by tato naplňovala definiční znaky veřejné instituce a současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly výlučně „k tíži“ veřejné moci. Muselo by tedy jít případ subjektu, jehož postavení by bylo – co do podstaty – stejné bez ohledu na to, zda má formu obchodní společnosti, nebo některé z právnických osob veřejného práva. Jako příklad lze uvést akciovou společnost, jež byla zřízena zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku. [Obchodní společnosti by šlo přiznat toto postavení pouze] pokud, by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle [ZSPI] byly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci sestávali z těchto subjektů.“<sup>28</sup>*

Z napadených rozhodnutí správních soudů vyplývá, že se nezabývaly otázkou, zda pojem „veřejné instituce“ je natolik určitý, aby jej šlo považovat za zákonný základ pro dovozování povinností ve vztahu ke společnosti ČEZ. Její postavení bylo naopak posouzeno podle kritérií dříve vymezených Ústavním soudem, pro určení, zda subjekt bez ohledu na jeho právní formu naplňuje znaky „veřejné instituce“ podle ZSPI, má-li v něm stát výlučný podíl. Navíc, posouzení naplnění těchto kritérií správními soudy shledává Ústavní soud za chybné.

Správní soudy správně zhodnotily způsob vzniku společnosti ČEZ, tj. na základě rozhodnutí veřejné instituce – Fondu národního majetku České republiky. Význam tohoto rozhodnutí je ovšem velmi omezený, což nebylo vzato v potaz. Účelem této veřejné instituce bylo právě činit kroky tomu, aby se majetek státu rychle odstátnil. Okamžikem vzniku společnosti ČEZ však zanikala přímá řídicí funkce státu nad tímto subjektem. „Zcela soukromoprávní režim mělo vytváření jejích orgánů či výkon práv jednotlivých akcionářů a měl by jej i případný zánik této společnosti.“<sup>29</sup>

Kvalifikování činnosti společnosti ČEZ jako činnosti naplňující veřejný účel – s tím lze také do určité míry souhlasit, nicméně „*takového hodnocení*

<sup>28</sup> Bod 70 a 71 anotovaného nálezu.

<sup>29</sup> Bod 74 anotovaného nálezu.

by bylo možné přiznat celé řadě soukromoprávních subjektů vykonávajících nej-různější činnosti“<sup>30</sup>. Hlavním cílem této společnosti je však stále především dosahování zisku. Oslabení důležitosti hlediska naplňování veřejného účelu svou činností podporuje také skutečnost, kdy společnost ČEZ nemá monopolní postavení na trhu s elektrickou energií.

Povinnost poskytovat informace o své činnosti by mohla dokonce poškodit společnost ČEZ v rámci hospodářské soutěže v porovnání s jinými soutěžiteli.

Stěžejním argumentem NSS bylo tvrzení, že společnost ČEZ je fakticky ovládaná státem, prostřednictvím vlastnického práva k většinovému podílu a hlasovacích právech v kapitálové struktuře společnosti. Uvedené hodnocení však Ústavní soud nesdílí. „Stát totiž bez ohledu na velikost svého podílu obchodní společnosti pouze vykonává svá práva, jež mu jako jakémukoliv jinému akcionáři přiznávají předpisy práva soukromého.“<sup>31</sup> Při akceptování závěrů NSS by tak soukromoprávní společnost byla odkázána v otázce určení svých povinností až na *ex post* posouzení této otázky správními soudy.

Ve výsledku Ústavní soud rozhodl, že rozhodnutí správních soudů, které přiznaly společnosti ČEZ postavení povinného subjektu podle ZSPI, nejsou v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny, protože jí byla „uložena povinnost, která nemá zákonný základ, neboť odst. 1 [ZSPI] se na ni vůbec nevztahuje“<sup>32</sup>. Došlo tak k porušení základního práva společnosti ČEZ na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny a potažmo také jejího základního práva vlastnit majetek a podnikat dle čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny. Předmětná rozhodnutí správních soudů byla ve výsledku Ústavním soudem zrušena.

Uvedený závěr se však nijak nedotýká možnosti žádat o poskytnutí informace orgán státu, územně samosprávného celku, či jiné veřejné instituce, které disponují účastí v soukromoprávní společnosti.

Návrh na zrušení části odst. 1 ZSPI ve slovech „veřejné instituce“ byl Ústavním soudem odmítnut pro zjevnou neopodstatněnost. Uvedená část ustanovení totiž nijak nezasáhla do základních práv a svobod společnosti ČEZ, byla pouze nesprávně interpretována správními soudy. Společnost

<sup>30</sup> Bod 75 anotovaného nálezu.

<sup>31</sup> Bod 77 anotovaného nálezu.

<sup>32</sup> Bod 78 anotovaného nálezu.

ČEZ tak nemá žádný důvod pro zpochybňování ústavnosti předmětné části ZSPI.

## 6. REFLEXE ROZHODNUTÍ

Nález Ústavního soudu nejde proti ustálené judikatuře NSS, pouze ji upřesňuje, a to následujícím způsobem. K závěrům Ústavního soudu vymezeným v jeho dřívějším nálezu, sp. zn. I. ÚS 260/06, které jsou základem pro argumentaci NSS v jeho rozhodnutích, lze přihlížet pouze v případě posuzování otázky podřazení subjektu pod pojem „veřejné instituce“ uvedený odst. 1 ZSPI, v němž má stát výlučný majetkový podíl. Uvedený závěr byl zmíněn již v onom dřívějším nálezu: „*Není [...] možné argumentovat v tom duchu, že pokud by měl být subjektem povinným k poskytování informací státní podnik, měla by jím být analogicky obchodní společnost s majetkovou účastí státu. Pokud jde o majetkový podíl obchodních společností, jedná se o subjekt čistě soukromého práva [...].*“<sup>33</sup>

Nicméně závěr o tom, že společnost ČEZ není ovládána státem, i když v ní stát vlastní většinový podíl, nepovažuje autorka za šťastný. Závěr Ústavního soudu totiž skýtá skutečně velmi snadné řešení pro společnosti vlastněné výlučně veřejnými institucemi a podléhající ZSPI, jak se této povinnosti zbavit za stávající situace chybějícího zákonného ustanovení, na základě kterého by šlo dovozovat informační povinnost ZSPI vůči soukromoprávním subjektům. Jednoduchým řešením je nařazení vlastnické struktury povinného subjektu o osoby soukromého práva, dovoluje-li to právní řád. Pokud povinnému subjektu nevzniká informační povinnost podle jiného zákona, pravděpodobně této povinnosti elegantně unikne.

Taktéž tvrzení Ústavního soudu, že okamžikem vzniku společnosti ČEZ zanikala přímá řídicí funkce státu nad tímto subjektem, nepovažuje autorka za reálně pravdivé. Pokud stát vlastní výlučný podíl ve společnosti ČEZ a vykonává hlasovací práva spojená s tímto podílem, je vůle společnosti představována pouze vůlí orgánu, který tyto práva reálně vykonává. Právní forma soukromoprávní obchodní společnosti tak jen napomohla neposky-

<sup>33</sup> Pátý odstavce části IV. nálezu Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129).

tovat informace veřejnosti podle ZSPI za stávající absence určitého a srozumitelného zákonného ustanovení.

Ústavní soud dal ve výsledku přednost ochraně práva vlastnit majetek minoritních společníků společností soukromého práva před právem na informace veřejnosti, a to s ohledem na principy právního státu. Nastolené závěry Ústavním soudem považuje autorka v kontextu uvedeného za legitimní.

NSS ve své rozhodovací praxi požadavek jasného a srozumitelného ustanovení pro dovozování informační povinnosti vůči osobám soukromého práva akceptoval a použil jej např. ve svém rozhodnutí o otázce, zda Komunistická strana Čech Moravy je povinným subjektem podle ZSPI.<sup>34</sup>

---

*Toto dílo lze užít v souladu s licenčními podmínkami Creative Commons BY-SA 4.0 International (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>).*

---

<sup>34</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2017, č. j. 6 As 43/2017-46 (publikováno pod č. 5432/2017 Sb. NSS).