

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta



Mgr. Jan Novotný

**PRÁVO NA INFORMACE  
OBCHODNÍCH KORPORACÍ**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Mgr. František Korbel, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 21. května 2018

### Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu. Vlastní text práce má 182 676 znaků včetně mezer.

Podpis: .....

V Praze dne 21. května 2018

Děkuji vedoucímu mé diplomové práce Mgr. Františku Korbelovi, Ph.D. za cenné rady při tvorbě této práce a taktéž děkuji Mgr. Ing. Oldřichu Kužílkovi za podnětné konzultace.

# Obsah

Úvod.....	7
<b>1. Pojem práva na informace .....</b>	<b>10</b>
1.1 Právo na informace a svoboda projevu.....	11
1.2 Vývoj práva na informace.....	13
1.3 Význam a účel práva na informace.....	17
1.4 Postavení obchodních korporací v rámci práva na informace .....	20
<b>2. Prameny práva na informace obchodních korporací .....</b>	<b>24</b>
2.1 Mezinárodní prameny práva na informace obchodních korporací.....	25
2.2 Ústavní zakotvení práva na informace obchodních korporací.....	29
2.3 Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.....	32
2.4 Zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv.....	35
2.5 Vývoj judikatury práva na informace obchodních korporací.....	39
<b>3. Obchodní korporace jako povinný subjekt práva na informace.....</b>	<b>46</b>
3.1 Obchodní korporace jako veřejné instituce.....	48
3.2 Ochrana osobních údajů.....	51
3.3 Ochrana obchodního tajemství.....	55
3.4 Test proporcionality .....	56

<b>4.</b>	<b>Právo na informace obchodních korporací <i>de lege ferenda</i> .....</b>	<b>60</b>
4.1	Poslanecký návrh Pirátské strany.....	61
4.2	Návrh Ministerstva vnitra ČR.....	63
4.3	Další možné návrhy na novelizaci zákona č. 106/1999 Sb.....	67
<b>5.</b>	<b>Právo na informace obchodních korporací v praxi.....</b>	<b>70</b>
5.1	Výzkumné otázky.....	71
5.2	Výzkumné metody.....	73
5.3	Výsledky výzkumu.....	78
5.4	Závěry výzkumu.....	87
	<b>Závěr .....</b>	<b>90</b>
	Seznam zkratek .....	92
	Seznam použité literatury a pramenů.....	93
	Abstrakt.....	96
	Abstract.....	97
	Přílohy.....	98

*„Jsa u moci, jsem si permanentně podezřelý.“*

**Václav Havel<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Havel, Václav. *Spisy VI. Projevy z let 1990-1992. Letní přemítání*. Praha: Torst, 1999, s. 360, Projev při převzetí Sonningovy ceny v Kodani z 28. května 1991.

# Úvod

Od roku 2000, kdy nabyl účinnosti zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím<sup>2</sup>, se ústavní právo na informace dynamicky rozvíjí především díky judikatuře. Stručná zákonná předloha a minimum dodatečných legislativních zásahů v této oblasti daly prostor soudcovskému dotváření práva, které je v kontinentálním právním systému nebývalé. Bez nadsázky lze konstatovat, že oblast práva na informace je do značné míry inkubátorem *case law* v českých právních podmínkách. Veřejný zájem na poskytování informací se přitom v průběhu posledních let výrazně rozšířil, a to právě v návaznosti na soudcovskou rozhodovací praxi. Judikaturou tak byly prolomeny některé překážky, které svobodnému toku informací v demokratické společnosti bránily.

Největší střet v oblasti práva na informace proběhl v průběhu judikatorní praxe o první výše uvedený veřejný zájem, tedy ochranu práv a svobod druhých. Zvláště důležitý konflikt se odehrává mezi právem na informace na straně jedné a ochranou obchodního tajemství či ochranou osobních údajů na straně druhé. Tento konflikt narůstal zejména s judikatorním rozšiřováním výčtu povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V této souvislosti je klíčová především kategorie takzvaných veřejných institucí, kterou zákon pojal novelou v roce 2001. Mezi tyto veřejné instituce se podle rozhodnutí soudů řadí i některé právnické osoby soukromého práva, mezi nimi i obchodní korporace vlastněné stoprocentně subjekty veřejné správy. Taktéž se bohatou judikaturou rozšířila definice příjemců veřejných prostředků, mezi něž se řadí i někteří státní zaměstnanci. Jejich plat se tak stal předmětem práva na informace.

Následující práce se zabývá obchodními korporacemi jako povinnými subjekty práva na informace a konfliktem o poskytování informací o jejich činnosti, který dále zvýraznil náleží Ústavního soudu IV. ÚS 1146/16 z 20. června 2017<sup>3</sup> ve věci ČEZ

---

<sup>2</sup> Dále v textu práce *promiscue* „informační zákon“.

<sup>3</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16. Dále v textu práce *promiscue* „věc ČEZ“.

vs. V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín. Tento náleží stanovil mantinely pro definici obchodních korporací jako povinných subjektů, a zařadil se tak mezi několik judikátů z posledních měsíců, které naznačují, že extenzivní výklad povinných subjektů práva na informace dosáhl svého vrcholu a další rozšiřování působnosti zákona se zastavilo. V některých aspektech definice povinných subjektů jsme dokonce svědky omezování dosavadního širokého výkladu. Na náleží ve věci ČEZ navazuje rozsudek Nejvyššího správního soudu z 12. prosince 2017 ve věci společnosti OTE, a. s.<sup>4</sup> a také náleží Ústavního soudu z 27. března 2018 ve věci Pražská plynárenská Servis distribuce.<sup>5</sup> Mimo právo na informace obchodních společností se extendující výklad zastavil také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 3. srpna 2017, který vyvodil, že politické strany a politická hnutí nemohou být považovány za veřejné instituce.<sup>6</sup> V neposlední řadě judikatorní vývoj zkorigoval náleží Ústavního soudu ze 17. října 2017 ve věcech platů státních zaměstnanců, když stanovil čtyři podmínky, které musí být při zveřejnění platů splněny.<sup>7</sup>

Bohatý judikatorní vývoj včetně tohoto náleží mě motivoval k zájmu o právo na informace obchodních korporací, o oblast, která patří mezi nejzajímavější v odvětví práva na informace svým stále živým ústavněprávním konfliktem. Judikatorní i legislativní vývoj celé oblasti ještě zdaleka není u konce a mnoho informací důležitých pro svobodné rozhodování občanů v demokratické společnosti i pro samotnou efektivitu této společnosti zůstává za neprostupnou clonou. Hlavní premisou této práce je pravý opak: konkurující práva by měla v mnoha případech obchodních korporací, kde jediný vlastnický podíl drží subjekty veřejné správy, ustoupit právu na informace. Část činnosti veřejné správy by tak neměla být vyčleněna mimo svobodný toku informací.

V první části práce se zabývám samotným pojmem práva na informace, ve druhé části podrobně rozebírám prameny práva na informace obchodních korporací. Ve třetí

---

<sup>4</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2017, č. j. 7 As 311/2017 - 39. Dále v textu *promiscue* „věc OTE“

<sup>5</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17. Dále v textu *promiscue* „věc Pražská plynárenská Servis distribuce“.

<sup>6</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2017, č. j. 6 As 43/2017 - 46.

<sup>7</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16. Dále v textu *promiscue* „věc platy“.



části této práce popisují střet práva na informace obchodních korporací s právem na ochranu osobních údajů a právem na ochranu obchodního tajemství. Nejen v návaznosti na citovaný nálezn Ústavního soudu ve věci ČEZ se objevují úvahy o novelizaci zákona č. 106/1999 Sb, proto se ve čtvrté části zabývám právem na informace též *de lege ferenda*. Součástí této diplomové práce je rovněž praktická část, která zkoumá aplikaci práva na informace obchodních korporací v praxi kvalitativním výzkumem pomocí konkrétních žádostí o informace adresovaným vybraným obchodním společnostem.

Diplomová práce je zpracována podle platného právního stavu k 21. 5. 2018.

# 1. Pojem práva na informace

Právo na informace lze chápat ve dvojitým smyslu. Zaprvé jde o právo svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace, které je zakotveno v článku 17, odstavci 2 Listiny základních práv a svobod. Jedná se dle Jellineka<sup>8</sup> o takzvaný negativní status, tedy právo člověka *erga omnes* žádat, aby stát do určitých věcí nezasahoval. Veřejná moc je povinna respektovat tuto svobodnou autonomní sféru jednotlivce, není však sama povinna aktivně konat. Lze předpokládat, že právě ustanovení úvodní ustanovení článku 17 Listiny se vztahují k tomuto negativnímu statusu. V článku 17, odstavci 5 se ale zakotvuje ústavní základ pozitivního statusu práva na informace, tedy nároků, které může člověk *inter partes* klást na orgány veřejné moci na základě principu publicity veřejné správy, jenž garantuje občanům přístup obecně ke všem informacím s výjimkou informací taxativně vyloučených. Přestože je v článku 17 jeho základ položen až na závěr ustanovení o právu na informace, je to právě pozitivní status, který je z hlediska vymahatelnosti zisku informace od veřejné správy prioritní. Podrobně je pak zajistěn ve zvláštním zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.<sup>9</sup> Oproti tomuto právu jednotlivce má veřejná moc v rámci pozitivního statusu povinnost tyto informace poskytovat s příslušnými výjimkami uvedenými jak v Listině základních práv a svobod, tak i přímo ve zvláštním zákoně.

Bez existence pozitivního statusu v právu na informace by byla pozice subjektu žádajícího o informace o poznání slabší, jelikož by se musela dovozovat z obecné garance svobody projevu<sup>10</sup>, která však k těmto účelům nedostačuje. Pozitivní status je tedy jako aktivní právo na informace základním lidským právem. To uznal i Evropský soud pro lidská práva<sup>11</sup>, a od roku 2006 je pozitivní status v právu

---

<sup>8</sup> Jellinek, Georg. *Všeobecná státověda*. Praha: Laichter, 1906, s. 442.

<sup>9</sup> Dále v textu promiscue „informační zákon“.

<sup>10</sup> Bartoň, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 80.

<sup>11</sup> Rozsudek ESLP ze dne 10. července 2006 Sdružení Jihočeské matky proti České republice, stížnost č. 19101/03.

na informace uznávan na evropském kontinentu i v mezinárodním právu jako nedílná součást katalogu univerzálních lidských práv.

## 1.1 Právo na informace a svoboda projevu

Důležitost práva na informace vyjádřená jeho privilegovaným postavením v rámci politických práv v Listině základních práv a svobod jasně odkazuje k tomu, že toto právo není jen právem samo o sobě, ale především právem zprostředkujícím, prostřednictvím něhož dochází k realizaci dalších politických práv.<sup>12</sup> Například k právu podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců (článek 21), ale i k samotnému právu svobody projevu, které je v Listině postaveno na roveň právě právu na informace. Právo na informace a svoboda projevu jsou základními prostředky účasti jednotlivce na politickém životě. Přitom je právo na informace ve srovnání se svobodou projevu často konstruováno subsidiárně, jen jako jakési její odvětví. I samotná Listina svobodu projevu zmiňuje před právem na informace na prvním místě. K primátu svobody projevu se několikrát vyjádřil i Ústavní soud. Pavel Rychetský například ve svém odlišném stanovisku k nálezu z roku 2010 uvádí, že: „*právo na svobodný přístup k informacím (a jemu korelující povinnost státu k jejich zpřístupňování), které je komplementárním derivátem základního práva na svobodu slova a svobodné získávání a šíření informací.*”<sup>13</sup> Naopak bývalá ústavní soudkyně Eliška Wagnerová se domnívá, že je to naopak první zmíněné právo na projev názoru, které plní k právu na informace komplementární funkci „*v tom smyslu, že znalost informací umožňuje tvorbu poučeného názoru*”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Kolman, Petr. *Právo na informace*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 19.

<sup>13</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 2/10.

<sup>14</sup> Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2012, s. 431.

Svoboda projevu je historickým východiskem práva na informace. Například Ústava Spojených států amerických právo na informace vůbec nezná, implikuje ho v prvním dodatku k Ústavě, který se mimo jiné týká svobody projevu a svobody tisku. Právo na informace implikuje i Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, když stanoví: „Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice...“<sup>15</sup> Tyto implikace však potvrzují, že svoboda projevu bez toho, aby její součástí bylo i právo na informace, nemůže existovat. Jen těžko si lze představit skutečně svobodnou diskusi o věcech veřejných bez dostatečné informační výbavy občana.

Michal Bartoň<sup>16</sup> interpretuje vztah mezi svobodou projevu a právem na informace tak, že bez práva na informace můžu šířit, ale nemohu vyhledávat. Stejně tak, jako bez svobody projevu mohu vyhledávat, ale nemohu šířit. Soudím, že veřejné subjektivní právo na informace je mnohem důležitější garancí svobody projevu, než dosud bylo v české odborné literatuře prezentováno. Bez práva na informace nemohu totiž nejen vyhledávat, ale nemohu následně ani šířit, pokud informaci nemám k dispozici. Bez svobody projevu mohu vyhledávat, ale nemohu šířit, přesto mi zbývá mnoho jiných občanských (především politických) práv, na které má právo na informace přímý dopad a kterými mohu svůj postoj uplatnit. Z této logické úvahy vyplývá, že právo na informace je nejen nedílnou součástí a garancí svobody projevu, ale též jejím nenahraditelným předpokladem.

Právo na informace je nejen mostem k realizaci dalších politických práv, ale některým ústavním právům v jejich uplatňování může naopak bránit. Je tomu tak především v případě práva na ochranu osobních údajů, zásahu do soukromí dle článku 10 Listiny základních práv a svobod či práva na podnikání dle článku 26. Zájem veřejnosti na poskytnutí informací se tak dostává do střetu se zájmem fyzických i právnických osob soukromého práva na ochranu informací a také s obdobným zájmem státu na ochranu informací veřejnoprávního charakteru. Není přitom možné *a priori* vycházet z aplikační přednosti práva na ochranu osobních údajů nebo práva na svobodu podnikání před právem na informace. Při kolizi těchto ústavních práv je nutné

---

<sup>15</sup> Článek 10 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>16</sup> Bartoň, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 79.

postupovat podle takzvaného testu proporcionality<sup>17</sup>. Typickým příkladem, kdy z podobného testu proporcionality provedeného Ústavním soudem vyplynul závěr o přednosti práva na informace, je nález Ústavního soudu ve věci informací o členství soudců v KSČ před 17. listopadem 1989.<sup>18</sup>

## 1.2 Vývoj práva na informace

Právo na informace v podobě pozitivního statusu je relativně novou oblastí správního práva, které se začalo významněji rozvíjet až v posledních desetiletích v souvislosti s důrazem na kontrolu veřejné správy. Ta se projevila postupným převládáním principu publicity veřejné správy. Ve většině vyspělých zemí došlo k přijetí speciálních zákonů na podporu přístupu k informacím až ve druhé polovině 20. století. Za premianta bývá v tomto směru obecně pokládáno Švédsko, kde už v roce 1766 vznikl zřejmě první zákon o svobodném přístupu k informacím na světě<sup>19</sup>, který je dodnes součástí ústavního pořádku země. Ne příliš známým faktem je geneze tohoto prvního informačního zákona, jehož iniciátorem byli tehdejší členové švédského parlamentu Anders Chydenius a Anders Nordencrantz. Zákon reagoval na svědectví francouzského jezuita Jeana-Baptista Du Haldeho o vyspělém právu svobody projevu

---

<sup>17</sup> Více k tématu testu proporcionality: Kapitola 3.4 Test proporcionality, s. 56.

<sup>18</sup> Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 517/10 ze dne 15. listopadu 2010, který ve svých právních větvích stanovil, že pokud je informace součástí veřejné sféry, dopadá na ni základní (ústavní) právo na informace. Součástí veřejné sféry je přitom to, co může být předmětem legitimního veřejného zájmu a co tedy může souviset s fungováním moci ve státě. Informace o soudcích náleží do realizace soudní moci, a jsou tedy součástí veřejné sféry.

<sup>19</sup> Zákon o svobodě psaní a tisku (*Konglige Majestäts Nådige Förordning, Angående Skrif-och Tryckfriheten*) z 2. prosince 1766.

v Číně.<sup>20</sup>

Ve střeoevropském právním prostoru výrazně ovlivněném německým a rakouským správním právem fiskálním a správním právem policejních předpisů<sup>21</sup> se zejména v druhé polovině 20. století prosadily myšlenky francouzského a anglického správního práva, především vláda práva a soudní kontrola veřejné moci. Bez vzniku správního soudnictví je realizace práva na informace obtížně vynutitelná. Žadatel by musel spoléhat pouze na odvolací řízení u nadřízeného správního orgánu dle správního řádu. Nadřízeným orgánem je ale často řídicí pracovník orgánu osloveného o poskytnutí informací. Odvolací řízení dle správního řádu tak nemusí mít interinstitucionální charakter. Zbývala by pouze ústavněprávní ochrana. Ta byla koneckonců ještě do roku 2003, kdy vznikl Nejvyšší správní soud, jedinou možností obrany proti jednoinstančnímu rozhodnutí obecného správního soudu. Základní soudní přezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu přitom z ustanovení politických práv v Listině základních práv a svobod dovodil již v roce 1996 Ústavní soud<sup>22</sup>, a to bez existence speciálního zákona, který pod označením č. 106/1999 Sb. nabyt účinnosti až o několik let později.

Současně s rozvojem pozitivního statusu práva na informace dochází v posledních desetiletích k takzvané privatizaci správního práva. Stát přestal být jediným nositelem veřejné správy a její výkon začal být uskutečňován také jinými subjekty od státu i dalších veřejnoprávních korporací odlišných.<sup>23</sup> Tuto změnu reflektuje například platný soudní řád správní, podle něhož správní soudy rozhodují i o žalobách proti rozhodnutím vydaným fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo

---

<sup>20</sup> „Navzdory velké moci, kterou je vládce obdařen, zákon umožňuje, kdykoli se (vládce) dopustí ve své správě nějaké chyby, aby Mandaríni před něj předstoupili a popsali obtíže ve vládnutí.”

In: Du Halde, Jean Baptiste. Description géographique, historique, chronologique, politique, et physique de l'empire de la Chine et de la Tartarie chinoise, Vol 2. La Haye: chez Henri Scheurleer, 1736. Quarto edition. In: Rydholm, Lena. China and the World's First Freedom of Information Act: The Swedish Freedom of the Press Act of 1766. Javnost - The Public, 4/2013, s. 48. Dostupné online z: <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOCOWTMDCA0/?euapi=1&query=%27keywords%3dlena+rydholm%27&pageSize=25>, [cit. dne 10. 12. 2017].

<sup>21</sup> Hendrych, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 17.

<sup>22</sup> Usnesení ze dne 16. května 1996 sp. zn. III. ÚS 28/96.

<sup>23</sup> Hendrych, Dušan, cit. d., s. 4.

svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.<sup>24</sup> František Weyr<sup>25</sup> poznamenal, že hranice mezi soukromým a veřejným zájmem v případě uskutečňování veřejné správy jinými subjekty odlišnými od státu a ostatních veřejnoprávních korporací nemusí být zcela zřetelná. Měl tehdy na mysli takzvané samosprávné svazky. Při rozšiřování pravomoci veřejné správy, která se uskutečňuje i v rámci subjektů soukromého práva, není tudíž zcela zřejmé, zda na ně lze aplikovat právo na informace jako na povinné subjekty. Zda jsou takzvanými veřejnými institucemi či subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy dle zákona č. 106/1999 Sb.<sup>26</sup> V souvislosti s těmito změnami zhruba padesát zemí na celém světě, které dodnes kodifikovaly legislativu práva na informace, implantovalo do příslušných právních předpisů další povinné subjekty, a to především subjekty soukromého práva.

Významným přelomem v konstrukci práva na informace byl americký zákon o právu na informace *Freedom of Information Act* (FOIA) z roku 1966, který umožnil plné či částečné zveřejnění dříve nezveřejněné informace, kterou kontroluje vláda Spojených států, a to na žádost. USA jako vůbec první země zakotvily ve svém právním řádu právo na informace v samostatném zákoně, rozdílně od práva svobody projevu. Došlo tak k tolik potřebné emancipaci informačního zákona, který v důsledku umožnil rozvoj pozitivního statusu práva na informace. Jako povinné subjekty FOIA jmenuje výhradně vládní úřady, které tvoří výkonnou moc státu.

Mezi další premianty patřily v tomto směru skandinávské země navazující na tradici prvního informačního zákona na světě zakotveného ve švédském ústavním pořádku. Dánský zákon o přístupu k dokumentům veřejné správy z roku 1985 zahrnuje mezi povinné subjekty mimo jiné „*společnosti, instituce či asociace, které nemohou být označeny za součást veřejné správy za předpokladu, že provozní výdaje těchto subjektů jsou hrazeny především z fondů centrální nebo lokální vlády... nebo jsou oprávněny*

---

<sup>24</sup> § 4 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb, soudní řád správní.

<sup>25</sup> Weyr, František. *Teorie práva*. Brno, Praha: Orbis, 1936, s. 310.

<sup>26</sup> Více k tématu veřejných institucí: Kapitola 3.1 Obchodní korporace jako veřejné instituce, s. 48.

činit rozhodnutí jménem centrální nebo lokální vlády”.<sup>27</sup> Podobně zasahuje subjekty soukromého práva jako povinné subjekty finský zákon o otevřenosti vládní činnosti z roku 1999, který rozšířil působnost původního zákona z roku 1951 také na „společnosti, instituce, nadace a soukromé osoby pověřené výkonem veřejných úkolů na základě zákona, výnosu nebo ustanovení či nařízení vydaného na základě zákona nebo výnosu, pokud jde o výkon veřejné moci.”<sup>28</sup>

Britský *Freedom of Information Act (FOIA)* z roku 2000 rozvádí veřejné subjektivní právo k přístupu k informacím orgánů, které vykonávají funkce veřejné povahy. Zákon klasifikuje tři druhy těchto orgánů: orgány veřejné moci, společnosti vlastněné orgány veřejné moci a další orgány, které vykonávají funkce veřejné povahy<sup>29</sup>. Společnost je veřejně vlastněnou společností, a tedy orgánem veřejné moci podle tohoto zákona, pokud je plně vlastněná buď královnou, anebo jakýmkoli orgánem veřejné moci v případě, že její orgány jsou tvořeny pouze zástupci orgánů veřejné moci či společností plně vlastněnými těmito orgány, anebo osobami jednajícími za některý z těchto subjektů.<sup>30</sup>

Velmi zajímavým specifikem britského informačního zákona je začlenění veřejnoprávního média BBC (*British Broadcasting Corporation*) do povinných subjektů dle FOIA. BBC je korporace založená královskou chartou (*Royal Charter*) a její financování je primárně zajištěno z vybírání licenčních poplatků za televizní přístroj. BBC je povinným subjektem dle FOIA s jednou výjimkou, která se týká informací týkajících se novinářské práce, umění a literatury.<sup>31</sup> Tato výjimka byla zakotvena

---

<sup>27</sup> The Danish Access to Public Administration Files Act. Part I. (3). Dostupné z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C200828/response/DKAccessToPublicAdministrationFilesAct.pdf>, [cit. dne 12. 12. 2017].

<sup>28</sup> Act on the Openness of Government Activities. Section 4 (2). Dostupné z: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf>, [cit. dne 12. 12. 2017].

<sup>29</sup> Jedná se například o The Association of Chief Police Officers, The Financial Ombudsman Service nebo The Universities and Colleges Admissions Service, které byly výslovně mezi tyto orgány zařazeny nařízením z listopadu 2011. Dostupné z: [https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2011/9780111514962/pdfs/ukdsiem\\_9780111514962\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2011/9780111514962/pdfs/ukdsiem_9780111514962_en.pdf), [cit. dne 12. 12. 2017].

<sup>30</sup> Coppel, Philip. *Information rights: law and practice*. Oxford: Hart Publishing, 2014, s. 378.

<sup>31</sup> Freedom of Information Act. Part VI, Schedule 1. Dostupné z: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/schedule/1/part/VI>, [cit. dne 13. 12. 2017].



zejména z důvodu zachování diskrétnosti procesu sběru informací během žurnalistické práce, a tím i zachování nejvyšší možné míry nezávislosti veřejnoprávního média jakožto významného informačního zdroje o událostech veřejného zájmu. Pod ruce lidí, kteří často sami žádají orgány veřejné moci o informace, tak není zcela vidět.

### 1.3 Účel a smysl práva na informace

Účel a smysl práva na informace je významnou výkladovou pomůckou, na kterou je nutné odkázat při řešení mnoha interpretačních problémů, které za dobu účinnosti informačního zákona vyvstaly. Michal Bartoň<sup>32</sup> uvádí několik obecně platných argumentů ve prospěch svobody projevu. Jde o proces hledání a vytváření pravdy, který se zejména v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu USA projevuje v artikulaci principu „volného trhu myšlenek“ (*marketplace of ideas*). Při cestě za pravdou, která je vždy subjektivní, je totiž vhodné vystavit jednotlivé pravdy vzájemnému soupeření na konkurenčním trhu myšlenek. Jedině tak se lze podle zámořského přístupu ke svobodě projevu co nejvíce přiblížit objektivní pravdě, která je však jen obtížně popsatelná. Tento systém „výměny pravd“ je klíčový pro další argument ve prospěch svobody projevu, který na něm přímo závisí. Jde o argument zastupitelské demokracie, v níž je kriticky důležité vyměňování informací, které se týkají veřejného a především pak politického života. Nemožnost realizace přímé demokracie v podmínkách moderních států vyžaduje co nejširší informační vybavenost občana, který tyto informace pak přeměňuje v konkrétní volební hlasy a ustanovuje jimi své zástupce, kteří pro něj pracují. Existence zastupitelské demokracie implikuje i další argument ve prospěch svobody projevu podle Michala Bartoně, a to seberealizaci a autonomii jednotlivce. K fungování moderní zastupitelské demokracie nepochybně patří dobře organizovaná občanská společnost, prostřednictvím které občané naplňují svá ústavní práva na sdružování a shromažďování. Díky takto projevené seberealizaci

---

<sup>32</sup> Bartoň, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 14.

a na úkor státní moci garantované autonomii sféry jednotlivce dochází k posilování zpětné vazby voličů směrem k zastupitelům a jejich neustálé kontrole.

Všechny tyto tři argumenty ve prospěch svobody projevu jsou zároveň i hlavními argumenty pro rozvoj pozitivního statusu práva na informace jakožto nedílné součásti, garance a také nenahraditelného předpokladu svobody projevu. Jen obízně si lze představit „volný trh myšlenek“ bez možnosti si tyto myšlenky svobodně utvářet pomocí informací o našich politických zastupitelích či o veřejné moci jako celku. Již dle samotné Listiny základních práv a svobod je hlavním účelem zákonné úpravy všech politických práv a svobod *umožňování a ochraňování svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti* (článek 22). Z toho vyplývá, že primárním účelem práva na informace jakožto jednoho z předních politických práv jednotlivce je právě politická pluralita ve státě. Tlakem na co největší informační vybavenost voličů se snižuje riziko zneužití veřejné moci k soukromým účelům, její podrobení jediné nekontrolovatelné politické entitě neboli monopolizaci veřejné moci. Cílem je pluralita, kde se nekontrolují jen jednotlivé státní moci mezi sebou (ty mají dostatek brzd a protivah vyplývajících již z ústavního pořádku), ale především pluralita, kde dochází ke kontrole napříč politickými stranami a jejich voliči navzájem. Veřejná kontrola výkonu státní moci, která je podle Ústavního soudu hlavním smyslem a účelem práva na informace<sup>33</sup>, se tedy týká i rozhodování ve sporech soukromoprávních.

V Ústavě přímo nevysloveným, avšak jedním ze zcela klíčových účelů práva na informace je kontrola hospodaření s veřejnými prostředky. V informačním zákoně se k tomuto účelu mezi roky 2001 až 2006 vztahovala definice jednoho z povinných subjektů: veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Z důvodu redundance v této definici z ní bylo hospodaření s veřejnými prostředky přímo k tomuto účelu se vztahuje § 8b zákona č. 106/1999 Sb. o příjemcích veřejných prostředků. Základní informace o nich a o výši, účelu a podmínkách poskytnutí těchto veřejných prostředků poskytují povinné subjekty taxativně vyjmenované v § 2 tohoto zákona. Veřejnými prostředky se přitom myslí v podstatě jakékoli platby poskytnuté z rozpočtu státu či územního samosprávného celku, a to i včetně platů.<sup>34</sup> Ačkoliv se k příjemcům

---

<sup>33</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10.

<sup>34</sup> Furek, Adam; Rothanzl, Lukáš; Jirovec Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 429.

veřejných prostředků vztahuje nejnovější judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu právě ve věci platů, nic nemění na tom, že hospodárnost poskytování veřejných prostředků je hlavním účelem zmíněného zákonného ustanovení a klíčovým účelem i celého zákona. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014 ve věci platů státních zaměstnanců mimo jiné lze najít formulaci, že „...účinné veřejné kontrole nakládání prostředky ve veřejné sféře, již v soudobých podmínkách České republiky prakticky nelze docílit jinak než využitím institutu veřejného přístupu k informacím.”<sup>35</sup>

Kontrola principu hospodárnosti veřejné moci pak posiluje legitimitu celého politického systému, jelikož se transparentnost vynakládání veřejných prostředků stává prostřednictvím práva na informace záležitostí každého občana. Jak dále popisuje již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu: „*To již samo o sobě posiluje vztah veřejné moci a občana, brání rozdělení na „my“ a „oni“ a posiluje vědomí veřejnosti, že veřejná moc není účelem o sobě či prostředkem mocných k udržení jejich výsad, odcizeným od občanské společnosti, nýbrž nástrojem občanů, tvořících politickou obec, k prosazování obecných, společně sdílených zájmů a cílů.*”<sup>36</sup>

V konečném důsledku se tak účelem práva na informace nestává pouhé poskytnutí informací jako takových, ale ochrana veřejného zájmu hospodárného vynakládání veřejných prostředků. Transparentnost je tedy zároveň prostředkem k dosažení cílů informačního zákona a stává se i samotným cílem. Například již samotné sdělení informace o výši příjmů veřejně činné osoby nebo dokonce pouhá existence této možnosti zveřejnění může mít zcela zásadní význam pro hospodárnost vynaložených nákladů orgánu veřejné moci. Samotný žadatel informace nemusí rozpoznat, zda byl konkrétní plat poskytnut v souladu s principem hospodárnosti, ale je to právě možnost zveřejnění této informace, která má preventivní vliv na hospodaření s veřejnými prostředky. Je tedy žádoucí, aby povinné subjekty tyto informace poskytovaly v rámci limitů stanovených Ústavním soudem v nález ze dne 17. října 2017.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012–62.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

Účel práva na informace již v samotném právním ukotvení tohoto práva připomíná i František Korbel ve svém komentáři k zákonu: „...*již pouhý právní stav umožňující v zásadě komukoliv, aby získal informace o činnosti orgánů veřejné správy, vede k růstu odpovědnosti při výkonu veřejné moci, ke zvyšování její kvality a transparentnosti, čímž zároveň působí jako významný (ne-li nejvýznamnější) preventivní prvek předcházející nežádoucím situacím, motivům a jevům v politice a veřejné správě.*”

## 1.4 Postavení obchodních korporací v právu na informace

Přestože občanský zákoník ani zákon o obchodních korporacích pojem obchodních korporací výslovně nedefinují, jedná se o ustálené sousloví, jež zákon využívá při popisu určitých právnických osob rozdílných od státu. Obchodní korporace sdružuje fyzické nebo právnické osoby<sup>38</sup> a je jí občanským zákoníkem přiznána samostatná právní osobnost.<sup>39</sup> V obchodním právu má tato separace právních osobností účinek takzvané „korporátní záclony“ (*corporate veil*), kdy je obchodní korporace jako samostatná entita sama zodpovědná za své závazky a způsobilá z práv, která jí normativní právní akt či právní jednání přisuzuje. Vznik obchodní korporace se v souladu s hlavními zásadami soukromého práva odehrává na smluvním základě společenskou smlouvou.<sup>40</sup> Obchodní korporace však může vzniknout nejen právním jednáním fyzických či právnických osob soukromého práva, ale i jednáním státu. Jednáním státu může vzniknout nejen jako právnická osoba veřejného práva<sup>41</sup>, ale též

---

<sup>38</sup> § 210, odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>39</sup> § 20, odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>40</sup> § 8, odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.

<sup>41</sup> § 20, odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

jako právnická osoba soukromého práva.<sup>42</sup> Fyzické nebo právnické osoby sdružené v obchodní korporaci se sdružují za určitým společným účelem, buď podnikatelským, anebo nepodnikatelským. Legální definici obchodních korporací nahrazuje taxativní výčet jejich druhů, přičemž dvěma základními druhy jsou obchodní společnosti a družstva.<sup>43</sup>

V rámci práva na informace je třeba obchodní korporace odlišit od pojmů veřejná instituce, veřejný podnik a státní podnik, s nimiž zákon o svobodném přístupu k informacím a navazující judikatura hojně pracuje zejména v souvislosti s extenzivním výkladem pojmu veřejná instituce. Pojem veřejná instituce není zákonem nijak definován, pojmové znaky vymezila až judikatura Ústavního soudu. Obchodní korporace může být za určitých podmínek veřejnou institucí, a tedy zároveň i povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jak bylo opakovaně judikováno, naposledy Ústavním soudem ve věci ČEZ.<sup>44</sup> Obecně se k vymezení pojmu veřejné instituce i nadále uplatňuje převaha v rámci pěti konkrétních definičních znaků, vytyčených v nálezu Ústavního soudu z 24. ledna 2007 ve věci Letiště Praha.<sup>45</sup> Obchodní korporace tedy musí splňovat především tato „základní“ kritéria, aby mohla být veřejnou institucí. Ústavní soud tuto tezi zatím akceptoval

---

<sup>42</sup> Srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ve věci ČEZ, který vznikl obdobně jako řada jiných subjektů na základě rozhodnutí státu o privatizaci. Přesto byl ČEZ „od počátku osobou soukromého práva, odlišnou od státu, na kterou se vztahoval obchodní zákoník (nyní zákon o obchodních korporacích). Zcela soukromoprávní režim mělo vytváření jejích orgánů či výkon práv jednotlivých akcionářů a měl by jej i případný zánik této společnosti. Uplatnila by se zde standardní soukromoprávní úprava jako v případě jiných obchodních společností.“

<sup>43</sup> § 1, odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.

<sup>44</sup> Nálezu Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, který stanovil některé podmínky, za nichž může být obchodní korporace považována za veřejnou instituci dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Těmito podmínkami jsou: a) stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím jsou jedinými společníky obchodní korporace, b) všichni společníci obchodní korporace sestávají z těchto subjektů.

<sup>45</sup> Nálezu Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. 260/06 ve věci Letiště Praha vytyčila pět konkrétních znaků, z jejichž převahy lze definovat veřejnou instituci: a) způsob vzniku, b) zřizovatel, c) způsob vytváření orgánů, d) existence státního dohledu, e) veřejný účel. Dále v textu *promiscue* „věc Letiště Praha“.

ve dvou usneseních, vždy se jednalo o případ obchodní společnosti, jejímž jediným společníkem je územně samosprávný celek.<sup>46</sup>

V této souvislosti je zajímavé poznamenat, že autoři zákona o svobodném přístupu k informacím s pozdějšími změnami zákona a extendující judikaturou ještě v roce 2002 nepočítali. Mezi povinné subjekty nepočítali ve svém výkladu zákona subjekty soukromého práva, a to i kdyby požívaly veřejných prostředků. Například v této souvislosti zmiňují obchodní společnost, které obec hradí ztrátu spojenou s poskytováním určitých služeb veřejnosti.<sup>47</sup> Povinnými subjekty mohou podle Kužílka a Žantovského být úřady a instituce, které tuto veřejnou podporu soukromým subjektům poskytují. Jenže v oblasti obchodních korporací narážíme na překážku, kdy „úřady a instituce“ vlastníci takovou korporaci nemusí požadované informace mít k dispozici.

Obchodní korporace může být i veřejným podnikem, kterým se dle vědy správního práva míní především takový podnik, jehož činnost je spojena s veřejným zájmem.<sup>48</sup> Veřejným zájmem je dle ustálené definice právní vědy vše, co se vztahuje nikoli jen k subjektivním zájmům, ale také k zájmům celku (celé společnosti).<sup>49</sup> Dušan Hendrych navíc veřejnému podniku připisuje jako jedno z rozhodujících kritérií materiální prospěch, neboli zisk<sup>50</sup>, což ho pojí právě s hlavními znaky soukromoprávního podnikání<sup>51</sup>. Jednou ze tří hlavních podob veřejného podniku dle Hendrycha je „každá hospodářská činnost veřejnoprávních subjektů“, tedy „všechno, co provozuje stát, obce, veřejnoprávní korporace, ústavy, podniky, fondy na úseku hospodářské (nikoli vrchnostenské) činnosti a co by stejně mohli činit soukromníci“.<sup>52</sup> Přestože je obchodní korporace založena dle soukromoprávního předpisu a řídí se jím, může být též vzhledem ke své hospodářské činnosti, kterou

---

<sup>46</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12 ve věci Dopravního podniku hl. města Prahy a Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. srpna 2014, sp. zn. III. ÚS 1705/13 ve věci Brněnské komunikace.

<sup>47</sup> Kužílek, Oldřich; Žantovský, Michael. *Svoboda informací*. Linde: Praha, 2002, s. 32.

<sup>48</sup> Hendrych, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 106.

<sup>49</sup> Srov. Havelka, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*, sv. V, Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1929, s.126.

<sup>50</sup> Hendrych, Dušan, cit. d., s. 106.

<sup>51</sup> Srov. § 420, odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

zřizuje a kontroluje stát či jiná veřejnoprávní korporace, zároveň veřejným podnikem. Z toho vyplývá, že obchodní korporace může být subjektem nevrchnostenské veřejné správy se všemi důsledky, které z toho vyplývají.

Státní podnik je dle starší nauky správní práva definován samostatně, rozdílně od podniku veřejného. Novější nauka ho však podřazuje právě pod obsahově širší pojem veřejného podniku.<sup>53</sup> Státní podnik má s veřejným podnikem mnoho společného, dá se konstatovat, že přímo odpovídá výše popsané jedné ze tří hlavních podob veřejného podniku podle Dušana Hendrycha. Státní podnik se však řídí zvláštním zákonem<sup>54</sup>, a tak není a nemůže být obchodní korporací. Ve vztahu k zákonu o svobodném poskytování informací existují jisté odlišnosti mezi státním podnikem a obchodní korporací, které ve své argumentaci popsal i Ústavní soud v nálezu ve věci Letiště Praha.<sup>55</sup> Obchodní společnost, která je jedním ze dvou druhů obchodní korporace, podle tohoto nálezu „*hospodaří zásadně se svým majetkem a tímto majetkem rovněž plně odpovídá za své zakázky, kdežto státní podnik je subjektem hospodařícím s majetkem státu a odpovědnost státního podniku je omezena pouze na obchodní majetek*“.<sup>56</sup> Státní podnik totiž nedisponuje svým vlastním majetkem.<sup>57</sup> Podle Ústavního soudu proto 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.

Ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím jsou ze dvou druhů obchodních korporací stěžejní obchodní společnosti, v nichž má majetkovou účast stát či jiná veřejnoprávní korporace. Teoreticky mohou být předmětem zájmu práva na informace i družstva, a to v případě, že se jejich členem jako právnická osoba stane právě nějaká veřejnoprávní korporace jako povinný subjekt informačního zákona. Přestože před účinností zákona o obchodních korporacích toto možné nebylo, nová úprava soukromého práva to umožnila. Tyto případy však budou v praxi zřejmě jen velmi vzácné.

---

<sup>53</sup> Hendrych, Dušan, cit. d., s. 105.

<sup>54</sup> Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

<sup>55</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> § 2, odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

## 2. Prameny práva na informace obchodních korporací

Mezinárodněprávní dokumenty stanovily ve svých počátcích zejména negativní status práva na informace, tedy právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace nezávisle na vůli státu. Projevilo se to primárně ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948. Postupným vývojem došlo na mezinárodněprávní úrovni k zakotvení omezení tohoto práva (Mezinárodní pakt o občanských a politických právech) a později též k doplnění pozitivního statusu práva na informace, který nebyl opomenut v Listině základních práv Evropské unie z roku 2000<sup>58</sup>. Podobným vývojem jako mezinárodní právo na informace prošlo i právo na informace jednotlivých států, které na tento mezinárodněprávní vývoj reagovalo. Mezinárodněprávní úprava tak sloužila jako zdroj a i nadále slouží jako inspirace při výkladu národních norem práva na informace.

Veřejný zájem na poskytování informací je vedle svobody slova prvním a nejdůležitějším politickým právem. Z tohoto důvodu je zakotven na výsadním místě mezi politickými právy v Listině základních práv a svobod, která je nejdůležitějším tuzemským pramenem práva na informace. Obsahuje jak přirozené právo jednotlivce vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace (negativní status), tak i veřejné subjektivní právo žádat o informace orgány veřejné správy (pozitivní status) včetně povinnosti těchto orgánů zveřejňovat informace.

Přestože bylo právo na informace zakotveno v Listině základních práv a svobod jako přímo aplikovatelné, jeho praktické vymáhání postrádalo bez prováděcího zákona mnoho potřebných pravidel jak na straně žádajících osob, tak na straně povinných subjektů a nakonec i na straně soudů. Brzy po nabytí účinnosti speciálního zákona o právu na informace o životním prostředí z poloviny roku 1998<sup>59</sup> byl k němu schválen obecný předpis - zákon o svobodném přístupu k informacím, který je dodnes hlavním zdrojem hmotného i procesního práva na informace.

Klíčovou roli ve výkladu a dotváření platného práva na informace hraje soudní judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, ale i některých krajských

---

<sup>58</sup> Článek 42 Listiny základních práv Evropské unie zveřejněné dne 7. prosince 2000.

<sup>59</sup> Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.



soudů. V oblasti obchodních korporací jako povinných subjektů práva na informace je judikatura právním pramenem naprosto nepostradatelným, jelikož kvůli úspornosti právní úpravy vytváří i mnohá pravidla pro výklad zákona či definice neurčitých právních pojmů. Na otázku, zda jsou obchodní korporace povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím, lze odpovědět pouze s odkazem na recentní judikaturu.

Vedle mezinárodních a ústavních pramenů práva na informace obchodních korporací patří mezi hlavní prameny též zákon o svobodném přístupu k informacím a zákon o registru smluv. Mezi další prameny patří též občanský zákoník, zákon o ochraně osobních údajů spolu s obecným nařízením o ochraně osobních údajů účinným od 25. května 2018 a v neposlední řadě také speciální zákon o právu na informace o životním prostředí, který se týká pouze environmentálních záležitostí.

## 2.1 Mezinárodní prameny práva na informace

Na mezinárodní úrovni bylo právo na informace poprvé zakotveno ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948. V jejím článku 19, který každému zaručuje svobodu přesvědčení a projevu, je zahrnuto i „*právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice*“.<sup>60</sup> Podřazení práva na informace pod článek o svobodě projevu ukazuje na rané instrumentální pojetí práva na informace, které je chápáno především jako prostředek k zajištění jiných základních práv, nikoli jako samostatný cíl. Deklarace zmiňuje pouze negativní status práva na informace. Zprvu šlo tedy primárně o to zachovat bez intervence státu autonomní sféru jednotlivce pro nakládání s informacemi. Všeobecná deklarace lidských práv se posléze stala vzorem pro jiné mezinárodněprávní dokumenty i pro právní úpravu národních států, a právo

---

<sup>60</sup> Článek 19 Usnesení Valného shromáždění OSN č. DE01/48 ze dne 10. 12. 1948.

na informace tak ještě několik desítek let zůstalo i ve většině evropských zemí pouze prostředkem ke svobodě projevu.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (MPOPP) z roku 1976 sice přejal toto instrumentální pojetí práva na informace<sup>61</sup>, ale stanovil poprvé i možná omezení tohoto práva.<sup>62</sup> Tím byl položen základ pro podobné národní úpravy včetně omezení práva na informace v české Listině základních práv a svobod. Obdobný význam má i znění článku 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, která byla však do našeho právního řádu zahrnuta až v roce 1992, tedy později než MPOPP.<sup>63</sup> Na tyto mezinárodní dokumenty navazuje Listina základních práv Evropské unie zveřejněná v roce 2000. Její článek 11 sleduje instrumentální pojetí práva na informace, kdy právo na informace podřazuje pod právo na svobodu projevu.<sup>64</sup> Avšak v následujícím článku 42 už je zakotven i pozitivní status práva na informace, tedy právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie, které je omezeno na občany Unie, fyzické osoby s bydlištěm a právnické osoby se sídlem v některém z členských států Unie.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Článek 19, odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z 19. prosince 1966 (vyhláška ministerstva zahraničních věcí č. 120/1976): „Každý má právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby.“

<sup>62</sup> Článek 19, odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z 19. prosince 1966 (vyhláška ministerstva zahraničních věcí č. 120/1976): „...tato omezení budou pouze taková, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná k: a) respektování práv a pověstí jiných, b) ochraně národní bezpečnosti, c) ochraně veřejného pořádku, d) ochraně veřejného zdraví, e) ochraně morálky

<sup>63</sup> Článek 10, odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ze 4. listopadu 1950 (Sdělení FMZV č. 209/1992 Sb. s vnitrostátní účinností od 18. 3. 1992) stanovuje přípustná omezení práva na informace „...v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“

<sup>64</sup> Článek 11, odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie zveřejněné dne 7. prosince 2000: „Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice.“

<sup>65</sup> Článek 42 Listiny základních práv Evropské unie zveřejněné dne 7. prosince 2000.

V oblasti práva na informace o životním prostředí byla významným milníkem takzvaná Aarhuská úmluva z roku 1998<sup>66</sup>, jejímž prvním pilířem je zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti. Přestože je úmluvě v českém právním řádu v souladu s článkem 10 Ústavy přiznána přímá aplikovatelnost, všechny její hlavní prvky jsou vtěleny také do českého zákona o právu na informace o životním prostředí.

Právo na přístup k úředním dokumentům na mezinárodní úrovni upravuje Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z Tromsø z roku 2009. Ta doposud nenabyla platnosti, jelikož nebyla schválena dostatečným počtem států. Český právní řád přesto její požadavky již z velké části splňuje. Úmluva z Tromsø ve své preambuli apluje na „význam, jaký má transparentnost orgánů veřejné správy v pluralitní demokratické společnosti”.<sup>67</sup> Stanovuje, že „všechny úřední dokumenty jsou v zásadě veřejné a přístup k nim může být odmítnut pouze s výhradou ochrany jiných práv a legitimních zájmů”. Za orgány veřejné správy, tedy povinné subjekty ve smyslu našeho informačního zákona, považuje Úmluva i fyzické a právnické osoby se správní působností. Každá smluvní strana Úmluvy navíc může prohlásit, že povinným subjektem jsou také „fyzické a právnické osoby, pokud vykonávají veřejné funkce nebo hospodaří s veřejnými finančními zdroji podle vnitrostátního práva”. Je tak zřejmé, že Úmluva počítá s možností, že se povinnými subjekty žádostí o přístup k úředním dokumentům (veškerým informacím) mohou stát i soukromoprávní subjekty včetně obchodních korporací. Úmluva stanovuje i poměrně široká a podrobná omezení v přístupu k úředním dokumentům s výhradou převahy veřejného

---

<sup>66</sup> Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí sjednaná 25. června 1998. ČR ji ratifikovala až v roce 2004.

<sup>67</sup> Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z 18. června 2009.

zájmu.<sup>68</sup> Je tedy zřejmé, že pokud veřejný zájem převáží například nad omezením přístupu z důvodu obchodních nebo dalších ekonomických zájmů, informace by měla být poskytnuta.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) v oblasti práva na svobodu projevu a práva na informace akcentuje právě hledisko veřejného zájmu při vážení několika protichůdných zájmů. Převaha veřejného zájmu je tedy pro žadatele velmi důležitá. Projevilo se to například v případě *Fressoz a Roire proti Francii* z roku 1997.<sup>69</sup> Podle rozhodnutí ESLP je rozhodujícím kritériem, zda se informace týká otázek veřejného zájmu a zda přispívá k jejich veřejné diskusi. Pokud ano, je omezení přístupu stěží představitelné. Rozhodně jej nemůže odůvodnit pouhá ochrana soukromí, a to zejména u politicky činných osob, ale i u jiných veřejně vystupujících osob, ať jsou to umělci, sportovci, vysocí úředníci či manažeři firem. Velmi podobně judikoval ESLP v roce 2004 věc *Caroline von Hannover proti Německu*.<sup>70</sup> Podle tohoto judikátu se rozlišuje, zda má šíření informací myšlenkový přínos k diskutovaným celospolečenským otázkám, nebo je vyvoláno například pouze úzkým komerčním zájmem médií. Ve druhém případě podle ESLP převáží ochrana soukromí před právem na informace.

V rámci sekundárního práva Evropské unie je vhodné zmínit směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru,

---

<sup>68</sup> Článek 3, odst. 1 Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z 18. června 2009:

Omezení musí být přesně vymezena v právních předpisech, musí být v demokratické společnosti nutná a musí být přiměřená účelu ochrany:

- a) národní bezpečnosti, obrany a mezinárodních vztahů; b) veřejné bezpečnosti;
- c) prevence, vyšetřování a stíhání trestné činnosti; d) vyšetřování při porušení kázně;
- e) inspekce, kontroly a dohledu prováděného orgány veřejné správy;
- f) soukromí a dalších legitimních soukromých zájmů; g) obchodních a dalších ekonomických zájmů; h) hospodářské, měnové a devizové politiky státu;
- i) rovnosti stran při soudním řízení a účinné správy soudního systému;
- j) životního prostředí nebo k) důvěrného charakteru porad uvnitř orgánů veřejné správy či mezi jednotlivými orgány veřejné správy při prověřování určitých záležitostí.

<sup>69</sup> Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva z 26. května 1997 ve věci Roger Fressoz a Claude Roire proti Francii, žádost č. 29183/95.

<sup>70</sup> Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva z 24. června 2004 ve věci Caroline von Hannover proti Německu, žádost č. 59320/00.

kteřá z informační povinnosti výslovně vylučuje subjekty, jež mají průmyslovou nebo obchodní povahu. Nejvyšší správní soud ale vyvodil, že uvedená směrnice podle své preambule a článku 1 odst. 1 stanoví pouze minimální pravidla - takzvaný unijní standard, který si mohou státy upravit, resp. rozšířit, a Česká republika toto učinila tím, že při přijetí informačního zákona vypustila právě omezující kritérium „průmyslové nebo obchodní povahy“.<sup>71</sup>

## 2.2 Ústavní zakotvení práva na informace

První kořeny ústavního práva na informace lze spatřit již v preambuli Ústavy, podle níž je český stát založený na zásadách občanské společnosti. Právě zájem občanů o vládu a řádnou správu jejich země je v jádru smyslu práva na informace. Na tuto deklaraci zásad občanské společnosti navazuje článek 2 odst. 1 a 3 Ústavy, v němž lze spatřovat odůvodnění existence práva na informace. Především pak konstatování, že „lid je zdrojem veškeré státní moci a státní moc slouží všem občanům“ lze chápat jako základ pozitivního statusu práva na informace.

Jak už bylo výše popsáno, hlavním ústavněprávním pramenem práva na informace je Listina základních práv a svobod. V Listině základních práv a svobod je důležitost práva na informace zvýrazněna svým umístěním přímo v prvním odstavci článku 17, kde je postavena na roveň svobodě projevu. Druhý odstavec<sup>72</sup> konkretizuje a definuje svobodu projevu i právo na informace ve smyslu negativního statusu. Eliška Wagnerová se domnívá, že v českém případě jde zejména o „reakci na předlistopadové poměry, kdy přijímání a zejména rozšiřování informací zvláště z určitých zdrojů (například Rádío Svobodná Evropa) bylo státní mocí znemožňováno a v určitých obdobích i trestně

---

<sup>71</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2013, č. j. 4 As 82/2012 - 90 ve věci Jižní centrum Brno, a. s.

<sup>72</sup> „Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.“

stíháno”.<sup>73</sup> Obecně lze k tomu dodat, že negativní status práva na informace rozhodně není českým specifíkem, nýbrž patří k univerzálním přirozeným právům, které už bezmála 70 let garantuje několik klíčových mezinárodních úmluv. Právo na informace „bez ohledu na hranice” zakotvila už Všeobecná deklarace lidských práv.

Judikatura Ústavního soudu chrání informační práva, i pokud se týkají věcí, které jsou soukromoprávní povahy, nikoli jen veřejnoprávní, musí se však týkat obecného zájmu.<sup>74</sup> Například hospodaření s majetkem státu se uskutečňuje především pomocí soukromoprávních smluv. V této oblasti je ústavní právo na informace dále rozvedeno v zákoně o registru smluv. Podle něj se povinně uveřejňuje i soukromoprávní smlouva, jejíž stranou je právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.<sup>75</sup>

Svobodu projevu a právo na informace lze v souladu s článkem 17, odstavcem 4 omezit, pokud jde o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a ochranu mravnosti. Ani informační práva neexistují bez odpovědnosti a povinností těch, kteří je využívají. Jde taktéž o reakci na mezinárodní úmluvy, zejména na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, kde se omezení informačních práv objevilo vůbec poprvé. V případě práva na informace obchodních korporací jde především o kolizi informačního práva a práv a svobod druhých, zejména práva na podnikání včetně ochrany obchodního tajemství a práva na ochranu osobních údajů. Tato omezení informačního práva je však nutné vykládat restriktivně.<sup>76</sup> V praxi to může ústit v oprávněné zasahování do soukromého života osob veřejně činných, pokud informace přispívá k diskusi týkající se veřejného zájmu.<sup>77</sup>

Článek 17, odstavec pátý, který tvoří ústavní základ pozitivního statusu práva na informace, neobsahuje však žádné základní právo. Stanovuje informační povinnost

---

<sup>73</sup> Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2012, s. 431.

<sup>74</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. března 2010.

<sup>75</sup> § 2, odst. 1, písm. n) zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv.

<sup>76</sup> Nález Ústavního soudu I. ÚS 526/98 ze dne 18. února 1999.

<sup>77</sup> Nález Ústavního soudu I. ÚS 517/10 ze dne 15. listopadu 2010 ve věci členství soudců v KSČ.

veřejné moci, jež, má-li být zúžena, pak samo takové zúžení podléhá limitům stanoveným pro omezení práv z prvních dvou odstavců, které jsou obsaženy v článku 4.<sup>78</sup> Ústavní soud ve svém nálezu ve věci ČEZ uvedl, že tento článek je „*pouhou konkretizací povinnosti, která implicitně vyplývá již ze samotného práva na informace a která by se uplatnila i v případě, jestliže by citované ustanovení nebylo v Listině vůbec obsaženo*“.<sup>79</sup>

Všechna výše popsaná práva i povinnosti jsou vymahatelná přímo, jelikož se na ně nevztahuje limitační klauzule v čl. 41 odst. 1. o přímé aplikovatelnosti, což znamená, že nepotřebují ke své vymahatelnosti prováděcí zákon. Mohla tak být uplatňována žadateli ještě před účinností zvláštního zákona o svobodném přístupu k informacím v roce 2000. K tomu se vztahuje i usnesení Ústavního soudu ze dne 16. května 1996 ve věci ústavní stížnosti Vladimíra Mlynáře, které potvrdilo ústavní základy pro soudní přezkum odmítnutí žádosti o informace.<sup>80</sup> Přesto však v praxi docházelo k tomu, že povinné subjekty nepovažovaly poskytování a odpírání informací za samostatné správní řízení<sup>81</sup> a kromě ústavněprávní ochrany neexistovala obrana vůči nečinnosti povinného subjektu,<sup>82</sup> která se mohla projevat i odepřením informace faktickými neprocesními úkony, proti kterým nebyla k dispozici odpovídající procesní ochrana. Přímou aplikovatelností se obecné právo na informace liší od speciálního práva na informace o životní prostředí zakotveného v článku 35, odst. 2., které ke své vymahatelnosti prováděcí zákon vyžaduje.

Na rozdíl od jiných politických práv je právo na informace právem univerzálním, není tedy zaručeno pouze občanům nebo občanům určitého věku, ale všem fyzickým

---

<sup>78</sup> Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2012, s. 436.

<sup>79</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.

<sup>80</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. května 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96. Právní věta: „*Právo na informace je nepochybně subjektivním právem každého občana. Odmítnout poskytnutí informace je možné pouze v případech zákonem výslovně stanovených. Takové odmítnutí je podle názoru Ústavního soudu rozhodnutím správního orgánu, které podléhá soudnímu přezkumu.*“

<sup>81</sup> Korbel, František. *Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. - vybrané problémy*. Dizertační práce. Masarykova univerzita: Brno, 2005, s. 18.

<sup>82</sup> Tehdy platný zákon č. 76/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) neobsahoval ochranu před nečinností správního orgánu. Neexistovala samostatná právní úprava správního soudnictví.

i právnickým osobám bez rozdílu, ať už se jedná o občany, cizince nebo apatridy. František Korbel vyvozuje tuto univerzálnost práva na informace z několika znaků přítomných v Ústavě: jednak z dikce článku 3 odst. 1 Listiny a konečně i z lexikálního významu slova "každý" v čl. 17 odst. 2 Listiny a z mlčení, resp. z použití na všechny dopadajícího trpného rodu v odst. 1 a 4 citovaného ustanovení.<sup>83</sup>

## 2.3 Zákon o svobodném přístupu k informacím

K účinnosti prováděcí úpravy k ústavnímu právu na informace došlo až sedm let po účinnosti Ústavy, tedy 1. ledna 2000. Jak už bylo nastíněno výše, právo na informace bylo i před tímto datem přímo vykonatelným ústavním právem<sup>84</sup>, ačkoli neexistovala přesná pravidla pro jeho aplikaci, což mohlo žadatelům i povinným subjektům (kterými v té době mohly být pouze státní orgány a orgány územní samosprávy) ztěžovat celý proces sdělování či nesdělování informací. Podrobnější základ pozitivního statusu práva na informace a také povinnosti aktivního zveřejňování informací byl položen až účinností zákona o svobodném přístupu k informacím. Kromě postupného rozšíření počtu povinných subjektů oproti ústavnímu znění je hlavním přínosem tohoto zákona zejména nahrazení správního řádu v oblasti procesního práva na informace. Jednalo se o změnu, která byla především ve prospěch žadatelů na úkor práv povinných subjektů. Projevilo se to zejména v bezformálnosti celého procesu, který v prvním stupni počítá s běžnou e-mailovou komunikací, a mimo jiné i tím, že žádost o informace

---

<sup>83</sup> Korbel, František. *Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. - vybrané problémy*. Dizertační práce. Masarykova univerzita: Brno, 2005, s. 36.

<sup>84</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. května 1996, sp. zn. III.ÚS 28/96.



nemusí být ve většině případů odůvodněna<sup>85</sup>. Dále je to patrné z přísných lhůt pro vyřízení žádostí, které reflektují to, že požadovaná informace může postupem času ztrácet na důležitosti a aktuálnosti. Přínosem pro žadatele byl i nový výčet opravných prostředků včetně úpravy obrany proti nečinnosti povinných subjektů, což zabraňuje tomu, aby se povinný subjekt vyhnul odvolacímu řízení tak, že nevydá žádné rozhodnutí, proti kterému by byl přípustný nějaký opravný prostředek.

Informační zákon upravuje dva způsoby poskytování informací: aktivní publikaci informací (zveřejněním) samotným povinným subjektem a poskytování informací na žádost. Dlouhou dobu od účinnosti informačního zákona mělo v praxi přednost poskytování informací na žádost, jelikož jen tak bylo možné získat komplexní přehled o činnosti povinného subjektu včetně uzavřených smluv. Katalog povinně zveřejňovaných informací dle § 5 odst. 1 a 2 InfZ obsahuje jen základní informace o činnosti povinného subjektu a procesní pravidla styku s povinným subjektem. Další zveřejňování informací závisí dle § 5 odst. 7 InfZ na dobrovolnosti povinného subjektu. Určitým propojením aktivní publikace informací zveřejněním a pasivního poskytování informací na žádost je dle § 5 odst. 3 InfZ povinnost povinného subjektu do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost tyto informace zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup. Významné rozšíření pasivního poskytování informací zveřejněním přinesl však až zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv.

Zákon upravuje také dvě hlavní odvětví práva na informace: právo hmotné a procesní. V právu na informace hmotném stanoví zákon zejména možné výjimky z poskytování informací, ať se jedná o utajované informace, osobní údaje, obchodní tajemství, majetkové poměry osob, které nejsou povinnými subjekty či další omezení práva na informace včetně interních či nových informací, názorů, ochrany autorského práva či informací o probíhajícím trestním řízení. V právu na informace procesním stanoví zákon například náležitosti žádosti, rozhodnutí povinného subjektu, opravné

---

<sup>85</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007, č. j. 6 As 79/2006 - 58. Toto pravidlo však bylo částečně prolomeno nálezem Ústavního soudu ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, podle něhož je třeba odůvodnit žádost o informace o příjemcích veřejných prostředků podle § 8b InfZ, a to zejména ve čtyřech kategoriích: a) zda účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu, zda informace samotná se týká veřejného zájmu, zda žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“ a zda informace existuje a je dostupná.

prostředky a náležitosti odvolacího řízení. Procesní úprava ovšem není komplexní. Informační zákon je v postavení *lex specialis* vůči správnímu řádu, má tedy aplikační přednost až na výjimky uvedené v § 20 odst. 4 InfZ, podle něhož musí povinný subjekt postupovat podle správního řádu při rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Správní řád se uplatní také na odvolací řízení a v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení. Tento odkaz se uplatní také v povinném použití elektronického podpisu, které jinak v procesních pravidlech dle informačního zákona chybí. Použijí se také základní zásady činnosti správních orgánů a ustanovení správního řádu o ochraně před nečinností.

Zákon prošel v průběhu 18 let své účinnosti mnoha novelizacemi. Mezi nejvýznamnější z nich patří například úprava výčtu povinných subjektů, mezi něž byl v roce 2001 doplněn pojem veřejné instituce, a to zákonem č. 39/2001 Sb. Tehdy šlo o „veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky“ a tato změna byla způsobena takzvanou televizní krizí na přelomu let 2000 a 2001. Účelem tohoto doplnění bylo rozšíření skupiny povinných subjektů zejména o Českou televizi a Český rozhlas, veřejnoprávní instituce založené zvláštním zákonem, které hospodaří s prostředky koncesionářů. Zákonem č. 61/2006 Sb., známým jako velká novela informačního zákona, byla následně provedena další novela této kategorie povinných subjektů, která vedla k vypuštění dodatku „hospodařící s veřejnými prostředky“. Povinnými subjekty jsou tak veřejné instituce bez ohledu na to, zda s veřejnými prostředky hospodaří či ne.<sup>86</sup>

V rámci této velké novely informačního zákona byl do normy mimo jiné vložen § 8a, který stanoví výjimku z poskytování informací týkajících se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobních údajů. Hledisko veřejných prostředků z informačního zákona ani po roce 2006 zcela nevymizelo, jelikož bylo vloženo do nového § 8b o příjemcích veřejných prostředků, který tvoří výjimku z výjimky uvedené v § 8a. Mezi oběma ustanoveními tak jde o vztah speciality. Povinný

---

<sup>86</sup> V důvodové zprávě k této novele předkladatel mimo jiné uvádí: „*Předkladatel vychází z názoru, že žadatel má právo na informace vztahující se k působnosti veřejné instituce bez ohledu na to, zda hospodaří s veřejnými prostředky či nikoli, tento názor vychází především z povahy těchto institucí, které jsou zřízeny státem, sledují veřejný účel, jejich orgány jsou vytvářeny či spoluvytvářeny státem a stát na jejich činnost dohlíží. Pokud některá instituce naplní tyto znaky, je to samo o sobě dostatečným důvodem pro to, aby i na ni dopadla povinnost poskytovat informace.*”

subjekt zásadně poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, aniž by na něj dopadalo omezení v souvislosti o ochranou osobních údajů. Toto ustanovení má svůj protějšek v § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (ZOOÚ).<sup>87</sup>

## 2.4 Zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv

Zákon o registru smluv je podobně stručný jako informační zákon z roku 1999. Norma má dokonce jen deset ustanovení. Přesto se v obou případech jedná o zcela klíčové zákony, které provádí ústavní práva člověka vůči státu. Zákonem zřízený registr smluv garantuje dlouho nezajištěnou aktivní povinnost státu poskytovat veřejnosti široký rozsah informací o své činnosti. Zákon má občanům pomoci při uplatňování jejich práva podílet se na správě věcí veřejných jak přímo, tak i nepřímo prostřednictvím volby svých zástupců.<sup>88</sup> Podobně jako informační zákon směřuje k posílení práv občana vůči státní moci. Podle důvodové zprávy k původnímu návrhu zákona o registru smluv má tato norma „*zavést jednoduchá pravidla, která zabezpečí transparentní a hospodárné nakládání s veřejným majetkem a veřejnými prostředky*“.<sup>89</sup> Svým účelem se tak výrazně podobá informačnímu zákonu. Registr smluv dále rozvíjí efektivní nástroj prevence před nevhodným a protikorupčním jednáním, kterým je zveřejnění a následná veřejná kontrola založená na zásadách občanské společnosti. Registr smluv dosavadní informační legislativu významně doplňuje nejen v oblasti pasivního poskytování informací zveřejněním, ale též ve výčtu subjektů povinných z informačních vztahů nebo také v chápání pojmu veřejné prostředky.

Posledně jmenované dvě oblasti jsou přítom v informačním zákoně stále

---

<sup>87</sup> Více v kapitole 3.2 Ochrana osobních údajů, s. 51.

<sup>88</sup> Bouda, Petr a kol. *Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. VII.

<sup>89</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o registru smluv ve znění sněmovního tisku č. 740/0, s. 12.

předmětem sporů a judikatura se dodnes neustálila.<sup>90</sup> Zákon o registru smluv nepracuje přímo s kategorií povinných subjektů jako informační zákon. Avšak v praxi má podobný dopad ustanovení § 2 odst. 1, obsahující taxativní výčet subjektů, které jsou stranou dotčené soukromoprávní smlouvy či smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční pomoci. Tyto subjekty nebo jejich smluvní partneři jsou povinni výše uvedené smlouvy uveřejnit. Zákon o registru smluv tak prolomil častou neochotu povinných subjektů dle informačního zákona poskytovat soukromoprávní smlouvy z důvodu ochrany druhé smluvní strany, zejména v oblasti ochrany obchodního tajemství.<sup>91</sup> Výčet „povinných subjektů“ je v zákoně o registru smluv mnohem podrobnější a širší než v informačním zákoně. Podrobně vyjmenovává státní orgány a orgány územní samosprávy. Do výčtu jsou na rozdíl od informačního zákona výslovně zařazeny i subjekty, které v informačním zákoně spadají pod neurčitou zbytkovou kategorii veřejných institucí. Těmi jsou zejména veřejná výzkumná instituce nebo veřejná vysoká škola, ústav založený státem nebo územně samosprávným celkem, obecně prospěšná společnost založená státem nebo územně samosprávným celkem, státní podnik nebo národní podnik, zdravotní pojišťovna, Český rozhlas nebo Česká televize. Do tohoto výčtu jsou zařazeny i právnické osoby, v nichž má stát nebo územně samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.

Zákon o registru smluv tím jednoznačně ukládá povinnost zveřejňovat smlouvy i těmto soukromoprávním subjektům, které byly zřízeny soukromoprávním jednáním, jejich zakladatel může být zčásti i soukromoprávní subjekt, jejich orgány mohou být dokonce tvořeny i jinými subjekty než veřejnoprávními a stát či územní samosprávní celek je ani nemusí ze 100 % ovládat. Dokonce se nevyžaduje ani veřejný účel. Převaha prvků typická pro veřejnou instituci podle informačního zákona tedy nemusí být dodržena.<sup>92</sup> Znamená to velké rozšíření působnosti informační legislativy a prolomení mnoha bariér pro svobodný tok informací o vynakládání veřejných prostředků,

---

<sup>90</sup> Více v kapitole 2.5 Vývoj judikatury práva na informace obchodních korporací, s. 39.

<sup>91</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2006, č. j. A 2/2003 ve věci „ruský dluh“. Právní věta: *Povinný subjekt se nemůže zprostit povinnosti poskytnout informace tvrzením, že celá smlouva obsahuje informace poskytnuté druhou smluvní stranou.*

<sup>92</sup> Judikatura Ústavního soudu vychází při definici veřejné instituce z nálezu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci Letiště Praha.

kteře ani postupně extendující judikatura v oblasti informačního zákona nedokázala v minulých letech odstranit. V této souvislosti je nutné připomenout, že zákon o registru smluv váže povinné zveřejňování na smlouvy uzavírané institucemi hospodařícími s veřejnými prostředky přímo, ale i nepřímó.<sup>93</sup> Územní samosprávy totiž realizují valnou většinu veřejných služeb prostřednictvím rozvětvené struktury příspěvkových organizací nebo právnických osob s většinovou majetkovou účastí.<sup>94</sup>

Dopadová studie ministerstva vnitra k pozměňovacímu návrhu zákona hovoří v této souvislosti o subjektech, které „disponují veřejnou mocí“, nebo o subjektech, u nichž „lze identifikovat jejich specifický vztah k veřejné moci (zřizovatelský, majetkový nebo jiný)“.<sup>95</sup> To má za následek zahrnutí i těch smluv uzavíraných například obchodními společnostmi většinově vlastněnými státem či územními samosprávnými celky, přestože tyto jako soukromoprávní subjekty primárně hospodaří se svým vlastním majetkem, ale jejich základní kapitál je zpravidla tvořen právě veřejnými prostředky a veřejné subjekty jim nezřídka platí za veřejné služby nebo jejich činnost jinak dotují anebo část jejich zisku plyne zpět do veřejných rozpočtů.

Provázanost zákona o registru smluv s informačním zákonem ztvrzuje ustanovení § 3 odst. 1 RegSml, podle něhož se neuveřejňují informace, které nelze poskytnout podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím. Nejde zde jen o InfZ, ale i o ZOOÚ či občanský zákoník. Vedle pozitivního výčtu stran („povinných subjektů“) zákon stanovuje v § 3 odst. 2 okruh dotčených smluv negativním výčtem právních jednání a jiných dokumentů, na něž se povinnost nevztahuje.

Písmeno a) citovaného ustanovení se zcela jistě dotýká smluv o výkonu funkce členů orgánů obchodních společností, zejména akciových společností většinově nebo zcela vlastněných státem, územními samosprávnými celky nebo jejich orgány či jimi vlastněnými obchodními společnostmi. Smyslem této výjimky je nepochybně neuveřejňovat v registru takové smlouvy, jejichž smluvní stranou je fyzická osoba,

---

<sup>93</sup> Bouda, Petr a kol. *Zákon o registru smluv*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. VII.

<sup>94</sup> *Ibidem*, s. VIII.

<sup>95</sup> Dopadová studie ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu k návrhu zákona o registru smluv ve znění sněmovního tisku č. 42/0. Ministerstvo vnitra, pracovní verze ze dne 27. 2. 2015. Dostupné z: <http://janfarsky.cz/2015/05/13/dopadova-studie-ria-k-registru-smluv/>, [cit. dne 20. 1. 2018].

kteřá v daném smluvním vztahu nevystupuje jako podnikatel.<sup>96</sup> Typicky se jedná o pracovní smlouvy, ale tato výjimka dopadá právě i na členy orgánů obchodní společnosti, kteří přitom mohou být osobami veřejně činnými. Členové orgánů státem nebo územními samosprávnými celky a jejich orgány vlastněných obchodních společností (zejména dozorčích rad) jsou navíc typicky do svých funkcí vybírání na základě politických nominací. Je tak značný veřejný zájem na tom, aby smlouvy členů těchto orgánů včetně odměn byly zveřejněny. Současný zákon o registru smluv to však v důsledku této výjimky neumožňuje. Po nálezU Ústavního soudu ve věci ČEZ je navíc pro žadatele velmi ztíženou, ne-li nemožnou cestou získání těchto smluv uzavřených obchodními společnostmi s majetkovou účastí státu, územního samosprávného celku nebo jejich orgánů pomocí žádosti o informace na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.

Další důležitou výjimkou v souvislosti s obchodními společnostmi je výjimka stanovená v ustanovení § 3 odst. 2 písm. h) RegSml. Týká se smluv, jejichž alespoň jednou smluvní stranou je akciová společnost, jejíž cenné papíry byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu a která je zároveň většinově ovládaná státem, obcí nebo krajem. Tato výjimka měla primárně vyjmout z povinnosti uveřejňovat smlouvy společnost ČEZ, a. s. Ta byla v té době jedinou akciovou společností spoluvlastněnou přímo nebo nepřímo státem nebo územními samosprávnými celky, jejíž akcie byly obchodovány na regulovaném trhu. Ovšem tuto výjimku posléze v praxi nevyužil jen ČEZ, a. s., ale také další státem a územními samosprávnými celky ovládané společnosti, jako je například ČEPS, a. s., České dráhy, a. s., či Pražská plynárenská, a. s. Ve snaze vyhnout se transparentnímu zveřejňování svých smluv jednoduše vydaly dluhopisy, a mohly tak tuto výjimku využít. Na toto „odklánění“ smluv z očí veřejnosti upozorňuje ve své výroční zprávě za rok 2016 i Bezpečnostní informační služba.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Bouda, Petr a kol. *Zákon o registru smluv*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 136

<sup>97</sup> Výroční zpráva BIS za rok 2016. Ochrana významných ekonomických zájmů. Dostupné on-line z: <https://www.bis.cz/vyrocní-zpráva16e1.html?ArticleID=1136>, [cit. dne 25. 1. 2018].

Citovaná pasáž: „K transparentnosti výdajů ve státním sektoru přispěl nově zřízený registr smluv. Některé státem ovládané subjekty se však povinnost zveřejňovat informace snažily účelově obcházet. BIS zaznamenala případ, kdy státem vlastněná akciová společnost účelově emitovala veřejně obchodovatelné cenné papíry, aby tím naplnila výjimku ze zákonné povinnosti smlouvy zveřejňovat.”

Další výjimka důležitá z hlediska práva na informace obchodních korporací je zakotvena v ustanovení § 3, odst. 2, písm. r) RegSml. Týká se smluv právnických osob založených za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví, pokud tato smlouva byla uzavřena v běžném obchodním styku v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání uvedené právnické osoby zapsaného ve veřejném rejstříku. Jednou z hlavních motivací pro přijetí tohoto ustanovení v rámci novely zákona o registru smluv přijaté jako zákon č. 249/2017 Sb. bylo vynětí Budějovického Budvaru, n. p. z působnosti tohoto zákona.<sup>98</sup>

## 2.5 Vývoj judikatury práva na informace obchodních korporací

Zlomem ve vývoji judikatury práva na informace ve vztahu k obchodním korporacím byl nepochybně náleží Ústavního soudu ve věci Letiště Praha.<sup>99</sup> Podrobně se vyjádřil k tomu, za jakých podmínek lze určitý subjekt považovat za veřejnou instituci dle informačního zákona. Podmínky pro zařazení subjektu mezi veřejné instituce přitom Ústavní soud načrtl zejména ve vztahu ke státním podnikům, kterým byl jeden z účastníků, tedy Letiště Praha, s. p. Ústavní soud konstatoval, že mezi znaky umožňujícími rozlišit, zda má určitý subjekt povahu veřejné nebo soukromé instituce, patří:

- a) způsob vzniku či zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu),

---

<sup>98</sup> Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 1124/0.

Citovaná pasáž: „Místo této výjimky pro národní podnik je navržena systémovější úprava, která vychází z platného znění zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, a zajišťuje speciální režim zveřejňování pro povinné subjekty, které nejsou veřejnými zadavateli ve smyslu tohoto zákona. (...) Právě u těchto smluv povinných subjektů byly v praxi zjištěny problémy s ochranou obchodně citlivých informací a navrhovaná novela potřebnou ochranu zajišťuje.”

<sup>99</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci Letiště Praha.

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

Zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou či soukromou přitom musí vyplývat z „převahy“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. V případě státního podniku Letiště Praha nakonec dospěl Ústavní soud k závěru, že je veřejnou institucí. Tímto nálezem byla tak nejen stanovena jasná pravidla pro definici do té doby velmi nejasného právního pojmu „veřejná instituce“, ale zejména se otevřela cesta k extendujícímu výkladu povinných subjektů, který se významně dotkl i obchodních společností. Podle Ústavního soudu však není možné analogicky argumentovat tak, že pokud je uznán subjektem povinným k poskytování informací státní podnik, měla by jím být rovněž obchodní společnost s majetkovou účastí státu. Jak bylo uvedeno výše<sup>100</sup>, existence státních podniků a obchodních společností vychází především z odlišných právních předpisů, v případě státního podniku z veřejnoprávního předpisu a v případě obchodní společnosti s majetkovou účastí státu ze soukromoprávního předpisu.

Ústavní soud ale použití výše uvedených definičních znaků pro posouzení povahy veřejné instituce aproboval v následné judikatuře i ve vztahu k obchodním společnostem. Avšak pouze ve vztahu k těm, jejichž jediným společníkem je územně samosprávný celek. Přiklonil se k výkladu správních soudů, které takovéto postavení přiznaly společnostem Dopravní podnik hl. m. Prahy, a. s.<sup>101</sup> a Brněnské komunikace

---

<sup>100</sup> Viz kapitola 1.4. Postavení obchodních korporací v právu na informace, s. 20.

<sup>101</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12 ve věci Dopravního podniku hl. města Prahy.



a. s.<sup>102</sup>. Ústavní stížnosti těchto povinných subjektů odmítl jako zjevně neopodstatněné. V obou případech přitom aproboval přístup známý z nálezu Ústavního soudu ve věci Letiště Praha, tedy pětistupňový test definičních znaků veřejné instituce.

Tento judikaturní vývoj byl znatelně oslaben nálezem Ústavního soudu ve věci ČEZ.<sup>103</sup> Ačkoli tento nálezn přinesl výrazný ústup z extendující judikatury posledních let, není vnitřně zcela koherentní. Tento další pokus o definici veřejné instituce ve vztahu k obchodním společnostem je vnitřně rozporný a nejednoznačný. Ústavní soud v nálezu tvrdí, že žádná obchodní společnost nemůže z informačního zákona zjistit, zda je povinným subjektem, či není. Ale sám Ústavní soud pro posílení právní jistoty nálezem ve věci ČEZ příliš nepřispěl. Pojem veřejná instituce podle tohoto přelomového nálezu nelze vztáhnout na subjekty soukromého práva. Přiznání postavení veřejné instituce některé z osob soukromého práva by podle Ústavního soudu znamenalo uložení povinnosti v rozporu s článkem 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ proto zásadně nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem). Potud by Ústavní soud negoval i svá předcházející usnesení ve věci Dopravního podniku hlavního města Prahy, a. s. a Brněnských komunikací, a. s. Následně však v nálezu Ústavní soud klade velmi neurčité podmínky, podle nichž obchodní společnosti mohou být veřejnými institucemi.

Podřazení určité obchodní společnosti pod tento pojem by při jeho současném zákonném vymezení podle Ústavního soudu bylo možné jen v případě, že by tato společnost „*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 o 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.*“<sup>104</sup> Ústavní soud v této souvislosti nabízí dokonce i příklad akciové společnosti, jež „*byla zřízena zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku*“<sup>105</sup>. Je třeba zdůraznit,

---

<sup>102</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. srpna 2014, sp. zn. III. ÚS 1705/13 ve věci Brněnské komunikace.

<sup>103</sup> Nálezn Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Ibidem.

že se jedná pouze o příklad, nikoli o pevnou podmínku, při jejímž splnění lze přiznat obchodní společnosti status veřejné instituce. Podmínku pro definici veřejné instituce ale Ústavní soud v tomto nálezu nakonec přece jen stanovil. Obchodní společnost podle něj nemůže v žádném případě být veřejnou institucí, „pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci neseřádali z těchto subjektů”.<sup>106</sup> Tímto se výklad informačního zákona zásadně odlišil od zákona o registru smluv, který stanovuje informační povinnost obchodní společnosti s většinovou majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.

Na tento přelomový náleží Ústavního soudu navázal Nejvyšší správní soud svým rozsudkem z 12. prosince ve věci OTE, a. s.,<sup>107</sup> v němž interpretaci veřejných institucí přehnaně vyostřil. Nejvyšší soud v něm na jednu stranu zkritizoval náleží Ústavního soudu ve věci ČEZ<sup>108</sup>, ale nakonec rozhodl v neprospěch stěžovatele s důrazem na podmínky, které Ústavní soud do rozhodování o veřejných institucích vnesl ve věci ČEZ. Nejvyšší správní soud zdůraznil především podmínku zřízení povinného subjektu zvláštním zákonem, kterým se řídí i činnost subjektu. Touto podmínkou podle rozsudku Nejvyššího správního soudu Ústavní soud podmínil označení obchodní společnosti za veřejnou instituci. A tato podmínka podle Nejvyššího správního soudu v případě OTE, a. s. nebyla splněna. Jak už ale bylo popsáno výše, zřízení obchodní společnosti

---

<sup>106</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.

<sup>107</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2017, č. j. 7 As 311/2017 - 39. Dále *promiscue* „věc OTE”.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

Citovaná pasáž: „*Takový názor je snad možno pokládat za poněkud překvapivý za situace, kdy to byl právě sám Ústavní soud, kdo v náleží ve věci Letiště Praha taková kritéria stanovil, a to ve vztahu ke státním podnikům, tedy subjektům, jejichž úkolem je podle § 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, hospodařit se státním majetkem a provozovat svým jménem a na vlastní odpovědnost podnikatelskou činnost, tedy vykonávat typické činnosti v oblasti soukromého práva. Tato kritéria Nejvyšší správní soud respektoval a vztáhl je během následných deseti let po náleží Letiště Praha na celou řadu dalších subjektů, ať už měly formu státního podniku nebo obchodních společností, neboť ve výčtu pěti výše citovaných kritérií z náleží ve věci Letiště Praha nebyla forma subjektu uvedena. Tento přístup Nejvyššího správního soudu byl aprobován i ve výše uvedených usneseních Ústavního soudu. Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší spekulovat, proč se Ústavní soud rozhodl po deseti letech učinit tento judikaturní odklon.*”

zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, není možné výkladem nálezu Ústavního soudu ve věci ČEZ vnímat jako podmínku, ale pouze jako příklad. Lze se tak odůvodněně domnívat, že cílem tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo předání celé věci Ústavnímu soudu k dalšímu sjednocení judikatury. V očekávaném nálezu Ústavního soudu půjde především o to, zda i nadále budou moci být aplikovány definiční znaky veřejné instituce dle nálezu Ústavního soudu ve věci Letiště Praha.<sup>109</sup>

Částečné řešení vnesl do celé záležitosti nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018<sup>110</sup>, který potvrdil, že pro kvalifikaci obchodní společnosti jako veřejné instituce není nutnou podmínkou její zřízení zvláštním zákonem, jak předpokládal Nejvyšší správní soud ve věci OTE. Je to pouze příklad obchodní společnosti, která může být považována za veřejnou instituci, ale rozhodně ne jediný příklad. Tím hlavním přínosem nového nálezu Ústavního soudu je ale zahrnutí dceřinných společností obchodních společností pod kategorii veřejných institucí. Stát, obce, kraje či jiné povinné subjekty se tak již nemohou vyvázat z povinnosti poskytovat informace skrze zakládání svých dceřinných společností. V posuzovaném případě byla jediným akcionářem stěžovatelky jiná obchodní společnost Pražská plynárenská, a. s., jejímž jediným akcionářem je další obchodní společnost Pražská plynárenská Holding, a. s. Jediným akcionářem této posledně zmiňované společnosti je však hlavní město Praha. Vliv této veřejnoprávní korporace jako konečného vlastníka stěžovatelky je uplatňován nepřímo prostřednictvím jiných ovládaných obchodních společností. Podle Ústavního soudu tato „zprostředkovanost“ nic nemění na tom, že „v obou případech je to výlučně veřejnoprávní korporace, které ve výsledku jdou přímo nebo nepřímo k tíži veškeré právní následky.“<sup>111</sup> V tomto případě se tedy ukázalo, že veřejnou institucí může být i čistě soukromoprávní subjekt, který je stoprocentně vlastněn jiným soukromoprávním

---

<sup>109</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2017, č. j. 7 As 311/2017 - 39.

Citovaná pasáž: „Pouze Ústavnímu soudu přísluší, aby v budoucnu vyslovil, zda obchodní společnosti, pokud v převážné míře splňují kritéria vymezená v nálezu ve věci Letiště Praha, je možno nadále pokládat za „veřejné instituce“ ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo zda je za ně pokládat nelze, jak plyne z nálezu ve věci ČEZ; jinak řečeno, zda je rozhodující způsob vzniku a kontroly daného subjektu a účel jeho fungování, jak plyne z nálezu ve věci Letiště Praha, nebo zda je rozhodující jeho právní forma, jak plyne z nálezu ve věci ČEZ.“

<sup>110</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17. Dále *promiscue* „věc Pražská plynárenská Servis distribuce“.

<sup>111</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17.

subjektem za předpokladu, že veřejné znaky této obchodní korporace včetně jejího veřejného účelu „prozařují“ celou vlastnickou strukturou od konečného vlastníka, který je povinným subjektem, až k této konkrétní soukromoprávní korporaci, která se zdánlivě nemusí považovat za orgán nevrchnostenské veřejné správy. Záleží tedy jen na tom, zda daná obchodní společnost jako soukromoprávní subjekt splňuje judikaturou stanovené definiční znaky pro veřejnou instituci.

Je však třeba poznamenat, že těmito definičními znaky není možné potenciální veřejnou instituci vždy zkoumat ve vztahu ke všem činnostem, které tato obchodní společnost vykonává, ale v některých případech lze tento pětistupňový test aplikovat pouze na činnost, kterou je vykonávána veřejná správa (i nevrchnostenského charakteru). V těchto případech tedy nelze vycházet z institucionálního hlediska, ale z povahy činností, které obchodní společnosti byly svěřeny.<sup>112</sup> To se projevilo zejména v rozsudku Krajského soudu v Brně ze 7. června 2013 ve věci Chaps, s. r. o., který v pozdějších letech dvakrát aproboval i Ústavní soud.<sup>113</sup> Byť je v obecné rovině společnost Chaps, s. r. o. jistě soukromou osobou, ve vztahu k vedení celostátního informačního systému o jízdních řádech, kterým byla pověřena ministerstvem dopravy, je třeba tuto společnost považovat za veřejnou instituci, neboť „*touto činností vykonává veřejnou správu namísto žalovaného, kterým je k tomu pověřena, žalovaný nad ní při výkonu veřejné správy dohlíží a současně se jedná o činnost vykonávanou ve veřejném zájmu*“.<sup>114</sup> Tento závěr je klíčový zejména pro pokračující vývoj privatizace veřejné správy, kdy zejména ústřední orgány státní správy, ale i orgány územních samosprávných celků, pověřují některými činnostmi ve výkonu veřejné správy soukromoprávní subjekty, které by podle institucionálního chápání pětistupňového testu pro kvalifikaci veřejné instituce byly z působnosti informačního zákona vyňaty.

Obchodních společností se významně dotýká i nový judikaturní vývoj v oblasti práva na informace o platech a odměnách poskytnutých z veřejných prostředků. Přestože obchodní společnosti podle zákona o obchodních korporacích zásadně

---

<sup>112</sup> Furek, Adam, Rothanzl, Lukáš a Jírovec, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 38.

<sup>113</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze 7. června 2013, č. j. 62A 26/2012 ve věci Chaps, s. r. o.

<sup>114</sup> Ibidem.

hospodaří se svým vlastním majetkem, mohou zároveň zprostředkovaně hospodařit i s veřejnými prostředky, které buď získávají z veřejných rozpočtů, nebo je do nich zpět odvádí. Zda a jakým způsobem jsou tyto prostředky vynaloženy na platy či odměny zaměstnanců či smluvních pracovníků, kteří jsou mnohdy navíc osobami veřejně činnými, lze v souladu s nálezem Ústavního soudu ze 17. října 2017<sup>115</sup> zjistit jen na základě odůvodněné žádosti. Ta tvoří výjimku v dosavadní praxi, kdy se žádosti o informace zásadně odůvodňovat nemusely.<sup>116</sup> Žádost je tedy nutné odůvodnit tak, aby povinný subjekt mohl provést test proporcionality mezi právem žadatele na informace a právem povinného subjektu či příjemce těchto prostředků na ochranu osobních údajů.

---

<sup>115</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

<sup>116</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007, č. j. 6 As 79/2006 - 58.

### 3. Obchodní korporace jako povinný subjekt práva na informace

Informační zákon zná dvě skupiny subjektů povinných z informačních vztahů. První z nich, které mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou dle § 2 odstavce 1 InfZ státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Působnost, k níž se vztahuje povinnost poskytovat informace, lze vykládat též jako činnost, nikoli pouze zúženě jako oblast uplatnění vrchnostenských pravomocí.<sup>117</sup> Povinné subjekty uvedené v tomto ustanovení mají takzvanou úplnou informační povinnost poskytovat informace, kterými vzhledem ke své působnosti (činnosti) disponují. Pojem působnost je tedy nutné chápat široce, v rámci vrchnostenské i nevrchnostenské veřejné správy, což umožňuje podřadit pod kategorie povinných subjektů i jiné subjekty než například pouze správní úřady. Veřejná správa neznamená jen autoritativní rozhodování o právech a povinnostech, ale také obhospodařování veřejných statků, přičemž hospodařením s veřejnými prostředky se rozumí napojení na veřejné rozpočty.<sup>118</sup>

Druhou skupinou povinných subjektů jsou dle § 2 odstavce 2 InfZ subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Tyto povinné subjekty přitom mají jen částečnou informační povinnost v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. Jedná se přitom výhradně o rozhodovací činnost vrchnostenského charakteru. Těmito subjekty tedy nejsou soukromoprávní subjekty, vykonávající veřejnou správu, kterou na ně přenesl orgán veřejné správy, avšak zároveň autoritativně nerozhodují o právech a povinnostech jiných osob. Tyto subjekty jsou přesto povinné poskytovat informace jakkoli se vztahující k jejich rozhodovací činnosti, ať už přímo či nepřímou například ve formě financování jejich činnosti z veřejných prostředků.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Rozsudek Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62.

<sup>118</sup> Kolman, Petr. *Právo na informace*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 70.

<sup>119</sup> Jelínková, Jitka, Tuháček, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 19.

V oblasti veřejných institucí se působnost informačního zákona z původně zamýšlené aplikace na veřejnoprávní média judikaturním vývojem rozšířila například i na Všeobecnou zdravotní pojišťovnu<sup>120</sup>, státní podniky<sup>121</sup>, obchodní společnosti v plném vlastnictví státu<sup>122</sup> či územního samosprávného celku<sup>123</sup>. Právě vývoj v této oblasti týkající se nejen obchodních společností plně vlastněných státem či územním samosprávným celkem, ale též majoritně vlastněných těmito veřejnoprávními korporacemi, je středobodem zkoumání této práce.

Ve srovnání s informačním zákonem poskytuje podrobnější výklad povinných subjektů speciální zákon o právu na informace o životním prostředí. Tento výklad se přitom významným způsobem dotýká obchodních korporací, které jsou kvůli tomu jedním z nejčastějších adresátů žádostí o informace o životním prostředí. Kromě správních úřadů a jiných organizačních složek státu a orgánů územních samosprávných celků jsou totiž podle § 2 písm. b) tohoto zvláštního zákona povinny poskytovat informace environmentálního charakteru též osoby soukromého práva, a to konkrétně právnické nebo fyzické osoby, které na základě zvláštních právních předpisů vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se přímo nebo nepřímo k životnímu prostředí a také právnické osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené výše uvedenými subjekty, jakož i fyzické osoby pověřené těmito subjekty, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito subjekty poskytují služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Tento výčet tak poměrně zásadním způsobem zasahuje do oblasti obchodních korporací.

---

<sup>120</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02 ve věci VZP.

<sup>121</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci Letiště Praha.

<sup>122</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. září 2011, č. j. 9 As 48/2011 - 129 ve věci České dráhy, a. s.

<sup>123</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12 ve věci Dopravního podniku hlavního města Prahy; Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. srpna 2014, sp. zn. III. ÚS 1705/13 ve věci Brněnské komunikace.

### 3.1 Obchodní korporace jako veřejné instituce

Neurčitý právní pojem veřejné instituce byl do ustanovení § 2 odstavce 1 InfZ vložen novelou provedenou zákonem č. 39/2001 Sb., která rozšířila v informačním zákoně obsažený výčet povinných subjektů o veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Stalo se tak primárně za tím účelem, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala na obě veřejnoprávní média - Českou televizi a Český rozhlas, což v té době souviselo s takzvanou televizní krizí<sup>124</sup>. Doplněním tohoto neurčitého pojmu do informačního zákona však v důsledku zákonodárce rozšířil tuto povinnost i na jiné subjekty, což později potvrdil i Ústavní soud.<sup>125</sup> Konkrétně pak uvedl, že z množiny veřejnoprávních subjektů nutno za takovéto subjekty považovat „*veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností*“,<sup>126</sup> což byl předobraz pozdějších kritérií pro definici veřejné instituce předložených Ústavním soudem ve věci Letiště Praha. Ústavní soud touto definicí navázal na prvorepublikovou správní nauku - třídění veřejných institucí podle Jiřího Hoetzela.<sup>127</sup> V souvislosti s obchodními korporacemi jako veřejnými institucemi je tedy klíčovým pojmem veřejný podnik. Do této kategorie přitom lze obchodní společnosti založené za účelem veřejného zájmu zařadit.<sup>128</sup> Lze tedy uzavřít v rámci dosavadního judikатурního vývoje, že veřejné instituce jsou od státu či územně samosprávných celků odlišné entity, které vykonávají veřejnou správu zpravidla nevrchnostenskými formami činnosti nebo dokonce v některých případech ani nevykonávají veřejnou správu a obstarávají pouze věci ve veřejném zájmu nebo určené pro veřejnost anebo jsou jen

---

<sup>124</sup> Jako televizní krize je označován sled událostí na přelomu let 2000 a 2001, který je nejčastěji interpretován jako souboj o politický vliv nad veřejnoprávní institucí.

<sup>125</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02.

<sup>126</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02.

<sup>127</sup> Hoetzel, Jiří. *Československé správní právo*. Praha: Melantrich, 1937, s. 76.

<sup>128</sup> Více v kapitole 1.4 Postavení obchodních korporací v právu na informace, s. 20.



právně spojeny se státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi a jsou též jimi ovládány.<sup>129</sup>

Ústavní soud v této souvislosti vymezil i pojem veřejné prostředky jakožto jeden z typických znaků hospodaření veřejné instituce. Vyšel z definic obsažených v § 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Podle § 2 písmena g) tohoto zákona zahrnují veřejné prostředky „*veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)*“, přičemž jinou právnickou osobou podle písmene a) může být „*organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodáří s veřejnými prostředky*”.<sup>130</sup>

Lze přitom pochybovat o vhodnosti takovéto výkladové analogie, jelikož zvolená definice se dotýká zcela odlišného okruhu právních vztahů než těch informačních. V oblasti finanční kontroly působí na straně kontrolující výhradně orgány veřejné správy, kdežto v informačních vztazích jsou stranou kontrolující především občané jako fyzické osoby. V této souvislosti je vhodné vzpomenout na senátní návrh na změnu informačního zákona, jenž uváděl demonstrativní výčet toho, co by mělo být pod pojem veřejných prostředků zahrnuto.<sup>131</sup> Tento návrh se snažil o co nejširší vymezení pojmu veřejných prostředků včetně majetkového prospěchu jako nepřímého vztahu k veřejným prostředkům, což může mít klíčový význam zejména u soukromoprávních subjektů jako potenciálních povinných subjektů. Důvodová zpráva k tomuto návrhu také uvádí,

---

<sup>129</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012.

<sup>130</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02.

<sup>131</sup> Sněmovní tisk č. 9/0, část 1/4 ze 4. volebního období Poslanecké sněmovny (2002–2006).

„...*veřejné prostředky jsou zejména majetek, jakož i oprávnění, sleva, prominutí anebo jiný majetkový prospěch ve vztahu k veřejným prostředkům.*”

proč je důležité zveřejňovat osobní údaje příjemců veřejných prostředků.<sup>132</sup>

Podle Jelínkové a Tuháčka<sup>133</sup> je nutné veřejnými prostředky rozumět zejména:

- a) jakékoli platby poskytnuté z rozpočtu státu, obce nebo kraje
- b) majetek či práva náležející státu, obci či kraji

K další novelizaci § 2 odst. 1 InfZ došlo zákonem č. 61/2006 Sb., jímž byl nakonec vypuštěn redundantní dodatek „*hospodařící s veřejnými prostředky*“. Předpokládá se, že každá veřejná instituce s veřejnými prostředky hospodaří. Součástí zákona tak zůstal pouze pojem veřejné instituce, avšak bez jakékoli snahy o přesnější definici tohoto pojmu v českém právním řádu do té doby zcela nového a ojedinělého. V tom samém období se Ústavní soud zabýval otázkou, zda lze za „*veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky*“ ve smyslu předchozí zákonné úpravy považovat státní podnik Letiště Praha. Podrobně se přitom vyjádřil k tomu, za jakých podmínek lze určitý subjekt za veřejnou instituci považovat.<sup>134</sup> Použití těchto definičních znaků pro posouzení povahy veřejné instituce aproboval Ústavní soud i ve vztahu k obchodním společnostem, jejichž jediným společníkem je územně samosprávný celek. Další aplikace těchto kritérií má přímý dopad na extenzivní výklad pojmu veřejné instituce i na obchodní společnosti vlastněné plně či většinově veřejnoprávními subjekty.

Je třeba konstatovat, že koncepce informačního zákona vůbec nepočítá s tím, že by v postavení veřejné instituce jako povinného subjektu byly obchodní společnosti nevykonávající vrchnostenskou veřejnou správu. Ústavní soud<sup>135</sup> jako příklad uvádí absenci postupu v případě, že je uplatněna námitka podjatosti vůči všem členům představenstva, což je velmi častý jev například u žádostí o informace o odměnách

---

<sup>132</sup> Sněmovní tisk č. 9/0, část 1/4 ze 4. volebního období Poslanecké sněmovny (2002–2006).

„*Vychází se z principu, že veřejnost má právo na informace, jak bylo naloženo s veřejnými prostředky. Ochrana osobnosti je však zachována tím, že jde jen o minimální nutný rozsah údajů. Zároveň se vychází z toho, že ten, kdo z vlastní vůle žádá o přidělení veřejných prostředků a požaduje tedy určitou výhodu, musí zároveň strpět, že to bude veřejně známo.*”

<sup>133</sup> Jelínková, Jitka, Tuháček, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 109.

<sup>134</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci Letiště Praha.

<sup>135</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV.ÚS 1146/16, ve věci ČEZ.

členů představenstva obchodní společnosti. Představenstvo jako statutární orgán přitom rozhoduje nejen o schválení svých vlastních odměn, ale i o žádosti o informace týkající se těchto odměn. Ocitá se tak rovnou ve dvojitém střetu zájmů. Obchodních společností jako veřejných institucí se netýká jen samotné poskytování informací, ale též vedení souvisejícího řízení, v jehož rámci má povinný subjekt postavení správního orgánu, který rozhoduje o právech žadatele. Obchodní společnosti jsou tak kromě řízení podle informačního zákona nuceny postupovat též podle správního řádu, který upravuje postupy subjektů veřejné správy. Pro obchodní společnosti znamená vedení tohoto veřejnoprávního řízení a případné poskytování informací jako důsledek tohoto řízení nesporné náklady, které je mohou znevýhodňovat s ostatními soutěžiteli, pokud se pohybují na konkurenčním trhu.

## 3.2 Ochrana osobních údajů

Ochrana osobních údajů tvoří jednu z hlavních součástí práva na informace hmotného. Listina základních práv a svobod upravuje jako součást práva jednotlivce na soukromí v článku 10 odstavci 3 právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Současně však tento ústavní zákon v článku 17 garantuje ve skupině politických práv a svobod právo na informace a svobodu projevu. Mezi těmito právy a svobodami tak vzniká konflikt, jemuž se ve vyspělé demokratické společnosti nelze vyhnout. Poskytování informací, které se týkají osobnosti, projevů osobní povahy či soukromí nebo mají povahu osobních údajů<sup>136</sup> může povinný subjekt poskytnout

---

<sup>136</sup> § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb, o ochraně osobních údajů:

*„Osobním údajem jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu.“*

pouze v souladu s občanským zákoníkem či zákonem o ochraně osobních údajů (ZOOÚ). V zásadě existuje několik výjimek, které prolamují obecnou ochranu osobních údajů:

- a) souhlas subjektu údajů, tedy fyzické osoby, které se údaje týkají
- b) občanskoprávní licence dle § 88 - § 90 občanského zákoníku
- c) vztahuje-li se na ně některá z výjimek uvedených v § 5 odstavci 2 písmeně a) ZOOÚ
- d) veřejně přístupné registry dle § 5 odstavce 5 ZOOÚ
- e) jde-li o základní osobní údaje o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky dle § 8b InfZ

V nové právní úpravě podle evropského Obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR) už nebude souhlas preferovaným právním titulem pro zpracování osobních údajů. Souhlas subjektu údajů se stane pouze jednou z podmínek zákonného zpracování údajů. Stačí přitom, když je splněna pouze jedna z těchto podmínek. Mezi podmínky zákonného zpracování údajů podle GDPR patří též „*zpracování nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu*“, což má velký význam v informačních vztazích. Dosavadní zpracování údajů povinnými subjekty se opíralo zejména o § 5 odstavec 2 písmeno a), d), e) a f) ZOOÚ.<sup>137</sup> V prvních třech případech lze souhrnně hovořit o plnění právní povinnosti povinného subjektu, která mu vyplývá z informačního zákona. Nejspornější je možnost aplikace výjimky uvedené v § 5 odstavci 2 písmeně a) ZOOÚ. Toto ustanovení lze při jeho extenzivním výkladu považovat za zpětný odkaz k § 8a InfZ, který stanoví, že informace se poskytnou pouze tehdy, není-li to v rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů. Tento vzájemný

---

V případě legislativy platné po 25. květnu 2018 se osobními údaji v souladu s článkem 4 odstavcem 1 Obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR) rozumí:

*„veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě (dále jen „subjekt údajů“); identifikovatelnou fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby“.*

<sup>137</sup> Jelínková, Jitka, Tuháček, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 100.

odkaz je tedy nyní neřešitelný a je nutné vyčkat na judikaturní výklad či legislativní zpřesnění.

Zatím je tedy nutné při zpracování osobních údajů vycházet především z dvou výjimek, z nichž jedna je obsažena v ZOOÚ a týká se osobních údajů o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení. Veřejně činnou osobou se přitom rozumí veřejný funkcionář placený z veřejných rozpočtů, který je nucen snést vyšší míru invaze zájmu veřejnosti o své soukromí.<sup>138</sup> Snížený standard ochrany musí snést i veřejně známá osoba, kterou není nutně veřejný funkcionář, ale jedná se o všeobecně známou osobu.<sup>139</sup> V obou případech těchto veřejných osob se předpokládá, že mají snazší možnost ochrany vzhledem k prioritnímu přístupu do médií, a zároveň je na ně kladena ztížená odpovědnost a společenská kontrola. Druhá výjimka při zpracování osobních údajů je zakotvena v § 8b InfZ, který stanoví, že povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky<sup>140</sup>.

Při zpracování osobních údajů v rámci informačních vztahů se uplatňují dvě hlavní zásady, které mají napomoci co možná nejširšímu zachování soukromí osob i při poskytování informací. První z nich je proporcionalita. Povinný subjekt má povinnost volit v případě, že má na výběr z více možností zpracování osobních údajů, ten méně invazivní, soukromí dotčených osob více respektující způsob.<sup>141</sup> Druhou zásadou, která s proporcionalitou úzce souvisí a je jedním z příkladů její úspěšné implementace, je anonymizace upravená v § 4 písmeně c) ZOOÚ nebo obdobná pseudonymizace upravená v GDPR. Jakmile je poskytnuta ochrana znečitelněním osobních údajů v textu, nelze pak odmítnout poskytnutí ucelené části textu, který tyto „začerněné“ osobní údaje obsahuje.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. listopadu 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03 ve věci Ivan Brezina vs. Miloš Zeman.

<sup>139</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci New York Times Co. vs. Sullivan, 376 U.S. 254.

<sup>140</sup> Více k definici veřejných prostředků v kapitole 3.1 Obchodní korporace jako veřejné instituce, s. 48.

<sup>141</sup> Jelínková, Jitka, Tuháček, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář.*

Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 99.

<sup>142</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 14. ledna 2004, č. j. 7 A 3/2002.

V souvislosti s právem na informace o platech a odměnách znamenal velký judikaturní obrat náleží Ústavního soudu ze 17. října 2017<sup>143</sup>, který s odkazem na inspiraci v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva<sup>144</sup> stanovil některé podmínky pro odůvodnění žádosti o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů:

- a) účel vyžadované informace: přispění k veřejné diskusi
- b) povaha vyžadované informace - veřejný zájem
- c) role žadatele například jako novináře, společenského kontrolního orgánu nebo nevládní organizace, jejichž činnost je zaměřena na otázky veřejného zájmu
- d) existující a dostupná informace

Svým názorem, že je třeba každý zásah do základních práv dotčených osob posuzovat podle okolností každého jednotlivého případu, Ústavní soud stvrdil pravomoc povinných subjektů již ve fázi správního řízení provádět test proporcionality. Je třeba ale zdůraznit, že tento náleží se týká výhradně zaměstnanců, jeho důsledky tedy přímo nedopadají například na odměny členů orgánů obchodních korporací vlastněných veřejnoprávními korporacemi. I přesto tento náleží poskytuje velké množství analogických argumentů i pro případný spor o zpřístupnění informací o odměnách členů orgánů obchodní korporace. V tomto případě není také zcela zřejmé, zda prostředky, s nimiž hospodaří městem, krajem či obcí založená obchodní korporace, jsou veřejnými prostředky, když nejsou součástí rozpočtů obce, kraje ani státu. Podle Jelínkové a Tuháčka je však i u těchto obchodních korporací nutné vyjít z účelu informačního zákona, jímž je dohled nad transparentností a efektivností hospodaření s veřejnými prostředky. V případě špatného hospodaření, například neadekvátně vysokých odměn člena orgánu, může tato obchodní korporace přijít o zisk, a tady i ovládající veřejnoprávní korporace o případnou dividendu.<sup>145</sup> Naproti tomu Ústavní soud pochybuje o tom, zda žadatel o informace může „*bez detailnější znalosti práce dané osoby, bez posouzení jejího skutečného nasazení atd. (...) vůbec učinit představu*

---

<sup>143</sup> Náleží Ústavního soudu ze 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

<sup>144</sup> Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 11. 2016 ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku, č. 18030/11.

<sup>145</sup> Jelínková, Jitka, Tuháček, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 114.

*o tom, zda s veřejnými prostředky bylo nakládáno hospodárně*".<sup>146</sup> Pouhé zveřejnění odměn tedy podle Ústavního soudu nemůže vést k závěru o hospodárnosti při nakládání s veřejnými prostředky a tento prostředek tedy není vhodný k dosažení sledovaného cíle.

### 3.3 Ochrana obchodního tajemství

Další klíčovou součástí práva na informace hmotného je ochrana obchodního tajemství jako další obligatorní důvod neposkytnutí informací. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí zdůraznil<sup>147</sup>, že aby určitá skutečnost spadala pro rozsah ochrany obchodního tajemství, nestačí ji jen takto označit, ale musí splňovat konkrétní definiční znaky. Jednoznačnou definici obchodního tajemství najdeme v občanském zákoníku<sup>148</sup>, přičemž znak konkurenční významnosti požadované informace je relevantní až od účinnosti nového občanského zákoníku. Obchodní tajemství je též nutné patřičně označit, aby bylo zřejmé, že jej podnikatel takto vnímá.<sup>149</sup>

V oblasti ochrany obchodního tajemství se uplatňují stejné zásady proporcionality a anonymizace jako v případě ochrany osobních údajů. Uplatní se i výjimka z obecné ochrany obchodního tajemství v případě poskytnutí informace, která se týká používání veřejných prostředků, a to v rámci rozsahu a příjemce těchto prostředků, jak je zřejmé z § 9 odstavce 2 InfZ. K těmto informacím judikatura přiřadila i účel využití veřejných

---

<sup>146</sup> Nález Ústavního soudu ze 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

<sup>147</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007, sp. zn. 3 Ads 33/2006.

<sup>148</sup> § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

*„Obchodní tajemství tvoří konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné skutečnosti, které souvisejí se závodem a jejichž vlastník zajišťuje ve svém zájmu odpovídajícím způsobem jejich utajení.”*

<sup>149</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2004, č. j. 6 A 136/2002.

prostředků, který může spočívat například v předmětu plnění.<sup>150</sup> Jen tak může být dosaženo skutečného účelu informačního zákona, který spočívá v transparentnosti vynakládání veřejných prostředků. Rozsah vyplácených veřejných prostředků přitom vyjadřuje nejen přímé výdaje, ale i prominutí plateb, které by jinak mohly být příjmem veřejných rozpočtů, typicky daně.<sup>151</sup> Informace o příjemci analogicky obsahují data specifikovaná v § 8b InfZ, obdobně i u právnické osoby. Složky výjimky z obecné ochrany obchodního tajemství lze uzavřít s tím, že pod tuto ochranu nespadá vše, čím lze posoudit hospodárnost vynakládaných veřejných prostředků. V souvislosti s jednotlivými dokumenty judikatura také dovodila, že obchodním tajemstvím nemůže být například znalecký posudek<sup>152</sup> ani specifikace právních služeb poskytnutých klientovi, který je povinným subjektem.<sup>153</sup>

### 3.4 Test proporcionality

V Listině základních práv a svobod kromě ochrany soukromí a podnikání existuje ještě mnohem více ustanovení, které sledují opačný zájem než článek 17, tedy ochranu před nežádoucím přijímáním a šířením informací.<sup>154</sup> Při kolizi s těmito jinými ústavně zaručenými právy je nutné uplatňovat test proporcionality, tedy přiměřenosti zásahu do jednotlivých práv, který spočívá ve vážení jednotlivých zájmů. Test proporcionality je také možné nazvat testem veřejného zájmu. Podstata testu proporcionality totiž spočívá v posouzení toho, zda je jak z kolidujícího práva, tak i určitého veřejného zájmu na zveřejnění informace zachováno maximum možného. Opakem použití testu

---

<sup>150</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2004, č. j. 7 A 118/2002, ve věci dálnice D 47.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

<sup>152</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. února 2017, č. j. 6 A 246/2013-59.

<sup>153</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2016, č. j. 9 As 280/2016.

<sup>154</sup> Jedná se například o článek 7, odst. 1 (nedotknutelnost osoby a jejího soukromí), článek 10 odst. 1, 2 (obecná ochrana osobnosti), článek 10 odst. 3 (ochrana osobních údajů), článek 12 odst. 3 (nedotknutelnost obydlí), článek 13 (listovní tajemství).



proporcionality je tedy situace, kdy z jednoho práva nezůstane zachováno vůbec nic, zatímco druhé je prosazeno v plném rozsahu. Princip testu proporcionality vhodně shrnuje náleží Ústavního soudu ze dne 16. června 2005<sup>155</sup>: „*Při střetu dvou základních práv, tak jako je tomu v daném případě, musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip.*“

Zákonným podkladem pro vážení zájmů na základě testu proporcionality je § 12 InfZ, který stanoví poskytování informací po vyloučení těch informací, u nichž to staví zákon. Odkazuje se zde především na ustanovení § 7 až 11 InfZ, které navazují na článek 17 odstavec 4 Listiny. Tato ustanovení tvoří základ k zásadě proporcionality při omezení informačních práv. Vyplývá z nich zároveň, že zákonná omezení pro poskytování informací je nutné vykládat restriktivním způsobem, „*v němž je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému poskytnutí slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí*“.<sup>156</sup> Jinak řečeno: přístup k informacím může být odmítnut, pokud by zpřístupnění informace poškodilo (nebo by mohlo pravděpodobně poškodit) některý z chráněných zájmů, pokud ovšem v otázce zpřístupnění nepřevažuje veřejný zájem.<sup>157</sup> Veřejný zájem přitom převažuje ve všem, co může souviset s fungováním moci ve státě, a je tedy součástí veřejné sféry.<sup>158</sup> Jak judikoval Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ve věci Magyar Helsinki Bizottság, „*veřejný zájem se vztahuje k věcem, které ovlivňují veřejnost do takové míry, že se o ně může zajímat, které přitahují její pozornost nebo které se jí týkají do značného stupně, zvláště pokud ovlivňují životní úroveň občanů nebo život společnosti,*“ ale na druhou stranu nemůže být veřejný zájem „*redukován na žízeň veřejnosti po informacích o soukromém životě*

---

<sup>155</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 16. června 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04.

<sup>156</sup> Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, článek 4.

<sup>157</sup> Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z Tromsø ze dne 18. června 2009, článek 3 odstavec 2.

<sup>158</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, ve věci členství soudců v KSČ.

*jiných, nebo na touhu publika po honbě za senzacemi nebo dokonce voyeurismu”*.<sup>159</sup>

Je tedy zřejmé, že pokud jde jen o uspokojení osobní zvědavosti a poskytnutí informace zároveň neposlouží veřejnému zájmu, v konkurenci práv zvítězí omezení poskytnutí informací.

Test proporcionality zahrnuje tři kritéria posuzování kolize vzájemně si konkurujících práv, a to<sup>160</sup>:

- a) test vhodnosti naplnění účelu, tedy zda je prostřednictvím žádosti o informace vůbec možné dosáhnout sledovaného cíle, jímž může být například ochrana veřejného statku
- b) test potřebnosti, tedy zda lze daného cíle dosáhnout jinými, k jiným právům šetrnějšími metodami
- c) test přiměřenosti zvoleného kompromisu mezi jednotlivými ústavními právy, kdy negativní důsledky zásahu do jednoho práva nemohou přesahovat pozitivní přednosti jiného práva

Oldřich Kužílek se ve své analýze Obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR)<sup>161</sup> vyslovuje pro změny, které test proporcionality čeká po účinnosti tohoto nařízení. Rozdíl, který účinnost Obecného nařízení podle jeho názoru přináší, je zřetelně doložitelná nepotřebnost a nevhodnost testu proporcionality v případech, kdy se osobní údaje poskytují na základě právního titulu obsaženém v článku 6, odst. 1, písm. c) GDPR, tedy plnění právní povinnosti, a v článku 6, odst. 1, písm. e), tedy plnění úkolu ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce. Test proporcionality by tedy podle tohoto výkladu nebyl nutný v případech žádostí o informace dle § 8b InfZ. To by mělo za následek revizi nálezu Ústavního soudu ve věci platů zaměstnanců. Po účinnosti GDPR by se tedy situace vrátila před tento nálezu a platy zaměstnanců by byly povinně poskytovanými informacemi pouze

---

<sup>159</sup> Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 11. 2016 ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku, č. 18030/11.

<sup>160</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

<sup>161</sup> Kužílek, Oldřich. *Vztah Obecného nařízení o ochraně osobních údajů a práva na informace z hlediska zákonnosti (právních titulů zpracování)*. Praha, 2018, s. 2.

s omezeními stanovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, čj. 8 As 55/2012 - 62.

## 4. Právo na informace obchodních korporací *de lege ferenda*

Informační zákon byl během 18 let své účinnosti mnohokrát novelizován a vlastně po celou dobu jak na zákonodárné půdě, tak u odborné veřejnosti či na ministerstvu vnitra neutechly úvahy o jeho úpravách. To svědčí o významu této normy a o jejím celospolečenském dopadu. Aktuální úvahy a návrhy změn se soustřeďují především na několik specifických oblastí práva na informace, z nichž některé se výrazně dotýkají i obchodních korporací. Především jde o návrhy změn v souvislosti s definicí povinných subjektů, přesněji jejich kategorie nazvané veřejné instituce. Návrhy v této oblasti reagují především na recentní judikaturu Ústavního soudu jak ve věcech potvrzení statutu veřejné instituce pro některé obchodní korporace<sup>163</sup>, tak i ve věci ČEZ<sup>164</sup>, kdy naopak Ústavní soud klasifikaci velké většiny obchodních korporací pod veřejné instituce odmítl. O novou legislativní definici pojmu veřejné instituce či její úplné nahrazení přesnějšími pojmy se aktuálně snaží zaprvé ministerstvo vnitra ve variantním návrhu novely informačního zákona, který byl rozeslán do meziresortního připomínkového řízení. Tento návrh počítá se třemi variantami vztahu obchodních korporací a povinných subjektů dle informačního zákona. Česká pirátská strana představila podobný návrh, který byl po zaujetí neutrálního stanoviska ze strany vlády zaslán do projednávání výborům Poslanecké sněmovny. Návrh České pirátské strany však na rozdíl od ministerské novely kategorii veřejných institucí v informačním zákoně ponechává a váže jejich doplnění na platné znění zákona o registru smluv.

Vedle těchto aktuálních snah o zpřesnění výčtu povinných subjektů se návrhy změn soustředí i na posílení vymahatelnosti informačních práv žadatelů a omezení prostoru pro obstrukci ze strany povinných subjektů či na druhé straně posílení práv povinných subjektů před šikanózními žádostmi. Oba tyto nedostatky týkající se procesní oblasti se snaží vyřešit variantní návrh ministerstva vnitra. Kromě ministerského

---

<sup>163</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12 ve věci Dopravního podniku hl. města Prahy a Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. srpna 2014, sp. zn. III. ÚS 1705/13 ve věci Brněnské komunikace.

<sup>164</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.

a poslaneckého návrhu se dlouhodobě rozvíjí snahy o novelizaci informačního zákona v Senátu včetně možnosti vzniku nového úřadu, který by dozoroval procesní činnost povinných subjektů při vyřizování žádostí o informace. Uvažuje se i o možnosti zavedení účinných sankcí za neposkytování informací povinnými subjekty.

## 4.1 Poslanecký návrh České pirátské strany

Sněmovní tisk 50/0, který je aktuálně projednáván v Poslanecké sněmovně díky iniciativě České pirátské strany, počítá vedle novelizace informačního zákona ještě s novelou zákona o registru smluv. Obě úpravy jsou přitom vzájemně provázané a sledují stejný cíl. Tím je rozšíření otevřenosti veřejné správy i o jednu konkrétní obchodní společnost ČEZ, a. s. spolu s ostatními obdobnými obchodními společnostmi ovládanými státem. Těžištěm návrhu v oblasti informačního zákona je reakce na nález Ústavního soudu ve věci ČEZ<sup>165</sup>, kterým byla tato obchodní společnost vyjmuta z povinných subjektů podle tohoto zákona a zároveň s touto společností byly vyjmuty i další obchodní společnosti, které stát, kraje, obce či jiné povinné subjekty nevlastní zcela, ale přitom je ovládá.<sup>166</sup> Podle návrhu by tedy všechny státem ovládané organizace měly mít jednoznačnou povinnost poskytovat informace podle informačního zákona. Tyto společnosti, respektive podíly v nich, jsou podle předkladatelů návrhu „*majetkem občanů dané samosprávy, tedy majetkem veřejným, a všichni občané by tedy měli mít možnost podílet se na kontrole nakládání s tímto veřejným majetkem*“.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.

<sup>166</sup> § 74 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích: *Ovládající osobou je osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Ovládanou osobou je obchodní korporace ovládaná ovládající osobou.*

<sup>167</sup> Důvodová zpráva k návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů, ve znění sněmovního tisku 50/0, s. 5.

Klíčová součást novelizace podle tohoto návrhu je doplnění jedné věty v § 2 na konci odstavce 1 InfZ: „*Povinnými subjekty jsou rovněž právnické osoby, v nichž je stát, územní samosprávný celek anebo jiný povinný subjekt většinovým společníkem nebo v nich mohou sami nebo s jinými povinnými subjekty přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv.*“ Návrh tedy rozšiřuje výčet povinných subjektů nad rámec pojmu veřejných institucí, který neruší. Vytváří tak další kategorii, kterou lze nazvat: právnické osoby ovládané povinnými subjekty. Návrh počítá s tím, že povinnými subjekty se stanou všechny obchodní korporace, v nichž územní veřejnoprávní korporace či jiné povinné subjekty disponují alespoň 50 procenty akcií či jiných vlastnických práv. Tento rozhodující vliv mohou přitom uplatňovat přímo i nepřímo, což je reakce na četné dceřinné společnosti obchodních společností ovládané povinnými subjekty. Návrh byl vypracován ještě před nálezem ve věci Pražské plynárenské Servis distribuce, který konstatoval povinnost poskytovat informace i pro dceřinné společnosti obchodních společností stoprocentně vlastněných povinnými subjekty.<sup>168</sup> Nadále by tedy již nebylo možné, aby stát, obec či kraj vyčlenily ze své nevrchnostenské veřejné správy určitou činnost do několika nově založených obchodních společností, které jsou majetkově vzájemně provázány s tím, aby se tato činnost vyhnula informační kontrole veřejnosti.

Návrh České pirátské strany vrací právní stav v oblasti veřejných institucí před nález Ústavního soudu ve věci ČEZ zpět k judikatuře Nejvyššího správního soudu, která ČEZ za povinný subjekt dle informačního zákona uznala, když konstatovala, že tato společnost je „*veřejnou institucí, protože jej ovládá stát jako jeho klíčový akcionář. Jelikož však působí na trhu v konkurenčním prostředí, může poskytnutí některých citlivých informací o své činnosti odepřít, typicky pokud by šlo o jeho obchodní tajemství*“.<sup>169</sup> Tento rozsudek uznal, že i přes odepření některých informací, které mohou být považovány za obchodní tajemství, je zařazení společnosti ČEZ a jí podobných korporací mezi povinné subjekty znevýhodňující. To je ovšem podle Nejvyššího správního soudu „*ospravedlněno zájmem na informování veřejnosti o působení subjektů, které jsou fakticky nebo právně ovládané státem či jinými veřejnoprávními korporacemi, a tedy přímo nebo nepřímo hospodaří s veřejnými*

---

<sup>168</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17. V textu dále *promiscue* nález ve věci Pražská plynárenská Servis distribuce.

<sup>169</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, č. j. 2 As 155/2015 – 84.

*prostředky*”.<sup>170</sup> Návrh České pirátské strany však nedělá žádný rozdíl mezi obchodními společnostmi, které získávají veřejné prostředky z dotací či jiných transferů přímo z veřejných rozpočtů, a mezi obchodními společnostmi, které hospodaří čistě jen se svým vlastním majetkem, svoji činnost si financují ze svých vlastních příjmů a nejsou nijak závislé na pomoci z veřejných rozpočtů.

Obecným zdůvodněním toho, proč by obchodní společnosti většinou a přímo či nepřímo ovládané povinnými subjekty měly povinně poskytovat informace, je privatizace veřejné správy. Stát i územní samosprávné celky zajišťují řadu svých úkolů právě prostřednictvím právnických osob, které jsou sice formálně soukromoprávními subjekty, ale vzhledem ke své činnosti vykonávají nevrchnostenskou veřejnou správu. Jejich činnost by proto měla být podrobena veřejné kontrole.<sup>171</sup> Současně návrh České pirátské strany počítá s tím, že status povinného subjektu bude zapisován i do příslušného veřejného rejstříku, v němž je daná právnická osoba zapsána.

## 4.2 Návrh Ministerstva vnitra ČR

Ministerstvo vnitra připravilo v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2018 návrh zákona, kterým se mění stávající informační zákon v platném znění. Návrh zákona je v současnosti rozeslán do meziresortního připomínkového řízení. Ministerský návrh podobně jako ten poslanecký reaguje na aktuální judikaturu Ústavního soudu v oblasti povinných subjektů práva na informace. Avšak na rozdíl od návrhu České pirátské strany zcela odstraňuje z § 2 InfZ pojem veřejná instituce proto, aby podle vyjádření ministerstva vnitra „*nedocházelo k právní nejistotě a zvýšenému počtu soudních sporů ohledně řešení základní otázky, zda zákon č. 106/1999 Sb. dopadá*

---

<sup>170</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, č. j. 2 As 155/2015 – 84.

<sup>171</sup> Furek, A.; Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 2016, s. 53.

na určitý subjekt".<sup>172</sup> Možnou právní nejistotou jako zdůvodněním odstranění pojmu veřejné instituce z textu zákona odkazuje ministerstvo k nálezu Ústavního soudu ve věci ČEZ, který kritizoval neurčitost pojmu veřejné instituce ve vztahu k jiným než veřejnoprávním subjektům.<sup>173</sup> Zvyšující se počet soudních sporů o kvalifikaci subjektu jako veřejné instituce se promítá i do počtu zásadních nálezů Ústavního soudu v této věci za poslední rok. Návrh tedy místo pojmu veřejné instituce uvádí v rámci povinných subjektů podrobnější vymezení osobní působnosti zákona pomocí taxativního výčtu jednotlivých typů veřejných institucí. Návrh předkládá celkem tři varianty nového znění § 2 odstavce 1 InfZ.

První „restriktivní“ varianta zcela odstraňuje z výčtu subjekty soukromého práva, ve kterých má vliv stát nebo územní samosprávný celek, což by znamenalo značné omezení informačních práv oproti současnému stavu. V podrobném výčtu povinných subjektů dle této varianty by zůstaly pouze právnické osoby, které byly založeny či zřízeny zákonem, dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace státu a územních samosprávných celků nebo dobrovolných svazků obcí, školské právnické osoby zřízené povinnými subjekty nebo veřejné výzkumné instituce.

Druhá varianta již počítá s určitou formou subjektů soukromého práva jako povinných subjektů nad rámec výčtu podle varianty první. Přibývá totiž kategorie „jiných právnických osob, které stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky ovládá, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby“. Definice ovládání se přitom odvozuje ze zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.<sup>174</sup> Tato varianta se tedy shoduje s návrhem České pirátské strany. Zahrnuje mezi povinné subjekty všechny obchodní korporace, v nichž má stát, kraj nebo obec více než 50 % vlastnických práv, ať už přímo či nepřímo, čímž tato varianta navazuje na nálezy Ústavního soudu ve věci Pražská plynárenská Servis distribuce. Tato varianta je nazvána „rozšířením dle dosavadní judikatury“, což ale není tak úplně přesné, jelikož opomíjí důležitý nálezy Ústavního soudu ve věci ČEZ, který právě otočil judikaturu

---

<sup>172</sup> Vyjádření Ministerstva vnitra ČR k přípravě návrhu novely zákona č. 106/1999 Sb., Příloha č. 21, s. 131.

<sup>173</sup> Nálezy Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.

<sup>174</sup> § 74 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb.: *Ovládající osobou je osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Ovládanou osobou je obchodní korporace ovládaná ovládající osobou.*



vývoj od rozhodujícího vlivu povinné osoby v obchodní korporaci jako klíčového znaku pro její zahrnutí mezi veřejné instituce ke stoprocentnímu ovládnutí této obchodní korporace. Druhá varianta navržená ministerstvem vnitra tak vrací právní stav před tento náleze.

Třetí varianta nazvaná „mírnější rozšíření“ zahrnuje mezi povinné subjekty „jiné právnické osoby, jejichž je stát nebo územní samosprávný celek jediným společníkem“. Ve skutečnosti se právě v případě této třetí varianty jedná o rozšíření dle dosavadní judikatury a zachovává se aktuální právní stav. Proto tato varianta v takto izolovaném znění bez přihlídnutí k dalším aspektům dosud neřešeným judikaturou nemá příliš velký smysl, jelikož v praxi nic nemění. Pouze zpřesňuje znění zákona z obecného pojmu veřejných institucí na taxativní výčet dle judikatury.

Kromě změn ve výčtu povinných subjektů počítá ministerský návrh také s odstraněním obstrukcí ze strany povinných subjektů při vyřizování žádostí o informace a recipročně též s poskytnutím přiměřené možnosti obrany povinným subjektům při vyřizování žádostí o informace zjevně zneužívajících právo. V § 16 InfZ proto vkládá nový odstavec 4<sup>175</sup>, který umožňuje nadřízenému orgánu v odvolacím řízení přikázat povinnému subjektu poskytnutí informace, aniž by žadatel musel na povinný subjekt podávat správní žalobu u soudu. Jedná se o takzvaný informační příkaz, který reaguje na praktickou nevymahatelnost rozhodnutí odvolacího orgánu v případě odlišného názoru vůči názoru povinného subjektu, a omezuje tak obstrukce povinného subjektu a takzvaný pingpong mezi oběma správními orgány.

Návrh také vkládá do informačního zákona nový § 11a v rámci omezení práva na informace v případě, kdy je „cílem žadatele způsobit nátlak na fyzickou osobu, již se týkají požadované údaje o jejím soukromí, nebo nepřiměřenou zátěž povinného subjektu, a to zpravidla v reakci na předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli nebo na vztah s výše uvedenou fyzickou osobou“. Povinný subjekt by v těchto případech zcela nově získal možnost odmítnutí žádosti pro zneužití práva,

---

<sup>175</sup> Neshledá-li nadřízený orgán důvody pro odmítnutí žádosti, zruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a řízení zastaví; současně rozhodne tak, že přikáže povinnému subjektu, aby požadovanou informaci ve lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o odvolání povinnému subjektu, žadateli poskytl. Proti rozhodnutí nadřízeného orgánu podle věty první se nelze odvolat. Poskytnutí informace povinným subjektem lze exekučně vykonat.

čímž by se omezilo nadužívání práva na informace ze strany žadatelů. Toto nadužívání může být motivováno například čistě komerčním zájmem o informace ze soukromí fyzické osoby, která ale na druhou stranu může být příjemcem veřejných prostředků. Toto ustanovení se tak může v některých případech dostat do rozporu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, zejména s rozhodnutím ve věci *Fressoz a Roire v. Francie*,<sup>176</sup> v níž šlo o zveřejnění platu a části daňového přiznání tehdejšího ředitele společnosti Peugeot M. Calveta ve francouzském satirickém magazínu *Le Canard Enchaîné*. Soud v něm mimo jiné uvedl, že pokud se informace týkají otázek veřejného zájmu a přispívají k jejich veřejné diskusi, je omezení stěží představitelné a rozhodně jej nemůže odůvodnit pouhá ochrana soukromí, a to zejména u politiků, ale i u jiných více či méně veřejně vystupujících osob jako například umělců, sportovců, úředníků, špičkových manažerů, kteří jsou takzvanými veřejně známými osobami. Je nutné doplnit, že podle navrhované změny v této věci by nebyl důvodem pro odmítnutí žádosti, a tedy zneužitím práva, rozsah požadovaných informací nebo počet podaných žádostí. Dalším opatřením v ministerském návrhu, které má eliminovat případy, kdy žadatelé bez rozmyslu nebo naopak ve snaze zatížit povinný subjekt požadují vyhledání objemného množství různorodých informací, je zavedení zálohy na úhradu nákladů povinného subjektu spojených s vyhledáním požadované informace.

Ministerský návrh zákona dále v reakci na takzvaný platový nález Ústavního soudu stanoví specifický procesní postup pro vyřizování žádostí o informace o výši platu či odměně konkrétního pracovníka povinného subjektu, tedy pro žádosti o informace, k jejichž vyřízení je nutná další součinnost se žadatelem nad rámec formálních náležitostí. Tato součinnost spočívá v provedení testu proporcionality. Jde o případy, kdy se povinný subjekt žadatele dotazuje na bližší účel jeho žádosti tak, aby mohl posoudit její oprávněnost v balančním testu poměrování jednotlivých ústavních práv (v tomto případě zejména práva na ochranu osobnosti a práva na informace). Návrh tedy do § 14 InfZ vkládá nový odstavec 6, v jehož druhé větě stanoví, že „*povinný subjekt ve výzvě uvede, jakým způsobem má být součinnost poskytnuta, a stanoví lhůtu pro její poskytnutí ne kratší než 30 dnů ode dne doručení výzvy žadateli*”.

---

<sup>176</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 1999, 29183/95, ve věci *Fressoz a Roire* proti Francii.

### 4.3 Další možné návrhy na novelizaci zákona č. 106/1999 Sb.

Kromě dvou předchozích návrhů se dlouhodobě rozvíjí snahy o novelizaci informačního zákona také v Senátu. Návrhy senátorů kritizují především nízkou vymahatelnost práva na informace ve stadiu správního řízení, což by mohl částečně vyřešit takzvaný informační příkaz navrhovaný v ministerské novele. Avšak informační příkaz řeší pouze takzvaný „administrativní ping-pong“, tedy situaci, kdy nadřízený orgán opakovaně ruší chybné rozhodnutí podřízeného orgánu (povinného subjektu), ten však rozhodne vždy znovu chybně. Jako příklad lze uvést žádost tehdejšího redaktora Hospodářských novin Vojtěcha Blažka podanou vůči Magistrátu hlavního města Prahy ve věci odměn dvou pracovníků magistrátu. V tomto případě došlo dokonce k dvanáctinásobnému zrušení, vrácení a opět nesprávnému rozhodnutí povinného subjektu, který v rozporu s tehdejší judikaturou odpíral poskytnutí informací.<sup>177</sup>

Tento právní stav je samozřejmě pro efektivní uplatnění informačních práv neudržitelný, ale ještě závažnější je situace, kdy nadřízený orgán je buď zcela nebo téměř totožný s prvoinstančním orgánem a v rozhodnutí o odvolání opakuje argumenty povinného subjektu bez toho, aby vykonával smysluplnou kontrolu předpokládanou v odvolacím řízení podle informačního zákona. Tento stav je důsledkem nejednotnosti postupu nadřízených orgánů v odvolacím řízení. Může se to projevit především při žádostech vůči soukromoprávním subjektům, kdy je dle informačního zákona nejasné, jaký konkrétní orgán či fyzická osoba zastupuje tento soukromoprávní subjekt v informačních vztazích, a proto může na žádost o poskytnutí informací v první instanci reagovat například předseda představenstva, který by měl pak také vést odvolací řízení, jelikož další nadřízený orgán pro jednání navenek už v akciové společnosti s dualistickým systémem vnitřní struktury obvykle neexistuje.

---

<sup>177</sup> Důvodová zpráva k senátnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., ve znění senátního tisku č. 296 předložený Senátu dne 2. června 2014, s. 4.

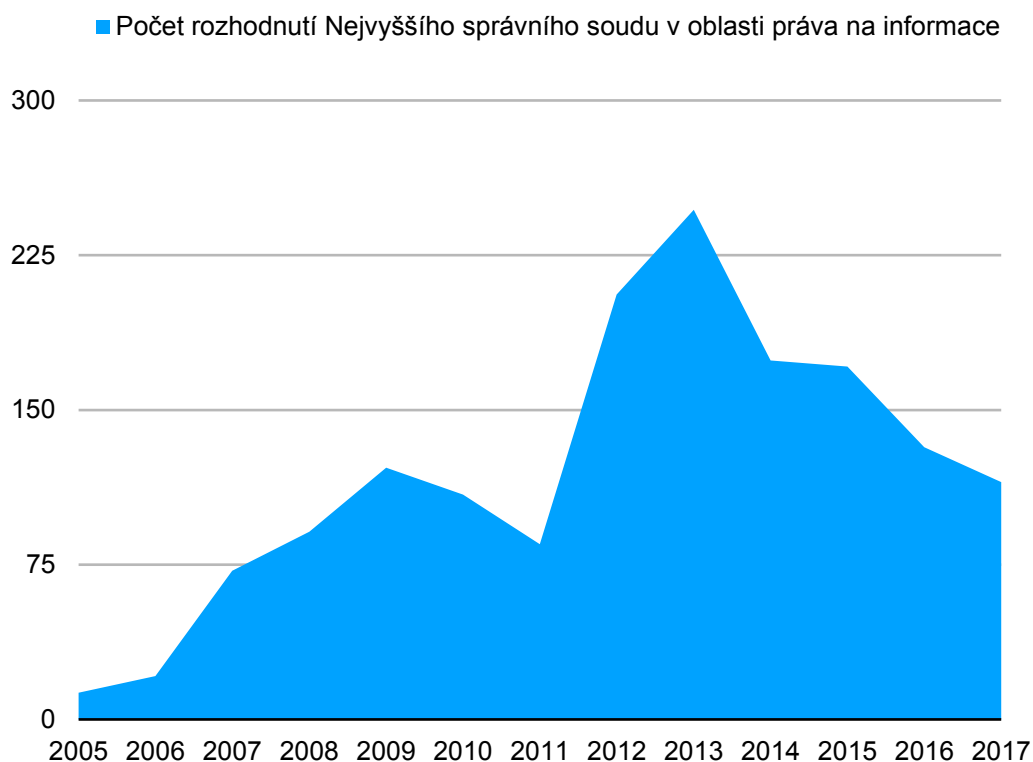
Cílem by tedy mělo být především sjednocení a zrychlení celého postupu žádosti o informace. Kromě informačního příkazu by mohlo situaci zejména při podávání žádostí vůči soukromoprávním subjektům vyřešit zřízení nového nezávislého mimosoudního Úřadu pro ochranu informačních svobod podle britského či německého vzoru. Tento úřad by mohl také fungovat v rámci Úřadu pro ochranu osobních údajů, který se zabývá velmi podobnou agendou. Ve zmíněných vzorových zemích, kde již funguje, je právě spojen s ústředním orgánem státní správy v oblasti ochrany osobních údajů. V čele úřadu by podle některých úvah včetně senátního návrhu z roku 2014 stál informační komisař.<sup>178</sup> Senátní návrh novely informačního zákona z roku 2014 počítal při zřízení Úřadu pro ochranu informačních svobod s gradualistickým modelem přebírání kompetencí tak, aby nejprve mohlo činností Úřadu dojít k poklesu případů, kdy neúspěšný žadatel musí použít opravné prostředky, a k částečnému posílení kultury otevřenosti. Po dva roky by tedy Úřad do řízení vstupoval jen v případech, kdy potenciálně hrozí vznik tzv. administrativního ping-pongu. Poté by převzal veškerou odvolací a stížnostní agendu.<sup>179</sup> Tento nově zřízený úřad by především ulevil krajským soudům, které dnes přebírají veškerou spornou agendu od správních orgánů a působil by jako určitý „trychtýř“ sporů v informačních vztazích. Počet sporné agendy v informačních vztazích řešené českými soudy v průběhu času výrazně narostl, což je patrné ze statistik Nejvyššího správního soudu.

Počet rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v oblasti práva na informace sice v posledních letech klesá, což může být způsobeno stále komplexnější judikaturou, ale oproti minulému desetiletí je stále vysoký a odpovídá přibližně 10 řešeným případům za měsíc, což je na nejvyšší správní instanci v zemi poměrně vysoké číslo. Za první čtyři měsíce roku 2018 navíc už Nejvyšší správní soud rozhodoval ve více než 50 sporech.

---

<sup>178</sup> Důvodová zpráva k senátnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., ve znění senátního tisku č. 296 předložený Senátu dne 2. června 2014, s. 11.

<sup>179</sup> Ibidem.



Zřízení samostatného úřadu by také otevřelo možnost k zavedení účinných sankcí za neposkytování informací povinnými subjekty, což je další z uvažovaných opatření *de lege ferenda* ke zvýšení vymahatelnosti informačních práv žadatelů. Zákon o svobodném přístupu k informacím je možné označit jako „*lex imperfecta*“, jelikož mu chybí sankce, které by jeho dodržování vynucovaly. Přitom sankce byly navrhovány jak v původním návrhu zákona v roce 1998, tak též v rámci později projednávaných novelizací. Senátní návrh z roku 2014 počítal jak s přestupky pro porušení povinností stanovených informačním zákonem ze strany jednotlivců, tak i se správními delikty, pokutující povinný subjekt jako celek.<sup>180</sup>

<sup>180</sup> Důvodová zpráva k senátnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., ve znění senátního tisku č. 296 předložený Senátu dne 2. června 2014, s. 32.

## 5. Právo na informace obchodních korporací v praxi

Součástí této diplomové práce je kromě teoretické části též praktická část. Po zkoumání pojmu práva na informace, jeho pramenů včetně vývoje judikatury a obchodních korporací jako povinného subjektu práva na informace je také třeba zkoumat, jak právo na informace obchodních korporací funguje v praxi po turbulentním judikатурním vývoji zejména v posledním roce. Hlavním cílem praktické části je tedy zjištění, jak reagují obchodní korporace jako povinné subjekty na aktuální judikaturu práva na informace a jaké je postavení žadatele i povinných subjektů v informačních vztazích.

Hypotézou byl předpoklad, že vliv recentní judikatury na rozhodování povinných subjektů o poskytování informací ve správním řízení je značný a v důsledku toho dochází k častému odmítání žádostí o informace jak v první instanci, tak i v odvolacím řízení. Žadatel o informace je tedy v mnoha případech nucen obrátit se na správní soud, jelikož ve fázi správního řízení se projevuje neefektivita tohoto řízení při dosahování hlavního účelu informačního zákona.

Podstatou praktické části jsou výsledky kvalitativního výzkumu prováděného formou experimentu v období od února do května 2018 prostřednictvím podání 40 žádostí o informace u jednoho určitého typu povinných subjektů, a to obchodních společností, jejichž jediným vlastníkem je stát, obec nebo kraj, anebo tyto povinné subjekty drží podíl v obchodní korporaci společně. Ve všech případech se jedná o akciové společnosti - tato forma obchodních korporací je naproto převažující formou podnikání, kterou provozují veřejnoprávní korporace.

Žádosti o informace se zaměřily na zjišťování odměn a tantiémů členů orgánů vybraných obchodních korporací. Žadatelé šlo záměrně o odměny jednotlivých členů, nikoli o celkovou částku vyplacenou všem členům orgánů. Jedná se o druh informací požadovaných po obchodních korporacích, kde se nejvíce projevuje recentní judikatura - jak nález ve věci ČEZ, tak i nález ve věci platů. Zároveň se projevuje také střet práva

na informace s mnoha jinými právy: právem na ochranu osobních údajů či na ochranu obchodního tajemství. Vzhledem k časovému průběhu výzkumu se v něm ještě ve velké většině případů nemohl projevit náleží Ústavního soudu ve věci Pražská plynárenská Servis distribuce, který byl zveřejněn až 11. dubna 2018, tedy v době, kdy už většina rozhodnutí v odvolacím řízení byla odeslána žadateli. Žadatel vystupoval v žádostech jako pracovník sdělovacího prostředku, jehož je autor této práce zaměstnancem.

## **5.1 Výzkumné otázky**

Praktická část této diplomové práce se soustředila především na zodpovězení následujících výzkumných otázek, které se týkají jak práva na informace hmotného (především v oblasti obchodních korporací jako povinných subjektů a ochrany osobních údajů v obchodních korporacích při poskytování informací), tak i na druhé straně práva na informace procesního (a to především v postavení obchodní korporace jako prvoinstančního i odvolacího orgánu).

### **a) Jak ovlivnil praxi poskytování informací ve správním řízení náleží ve věci ČEZ?**

Výzkum se zaměřil na to, jaký vliv má na poskytování informací povinnými subjekty náleží, který se týkal jedné konkrétní obchodní společnosti, kterou z okruhu povinných subjektů vyřadil, avšak na druhou stranu neznemožnil poskytování informací jinými obchodními korporacemi. Dovolávají se obchodní korporace při odmítání žádostí o informace na tento náleží a v jaké konkrétní souvislosti?

**b) Zda a z jakých důvodů se dotazované obchodní společnosti považují či nepovažují za povinné subjekty?**

Má nález ve věci ČEZ vliv na to, zda se povinné subjekty považují za veřejné instituce dle informačního zákona? Výzkum se zaměřuje na důvody, na které povinné subjekty odkazují ve snaze vyhnout se poskytování informací.

**c) Jak ovlivnil praxi poskytování informací ve správním řízení nález ve věci platů?**

Kromě nálezu ve věci ČEZ se vzhledem ke znění žádosti o informace výzkum soustřeďuje i na recepci nálezu ve věci platů, který má na právo na informace obchodních korporací taktéž velký dopad. Dovolávají se povinné subjekty při odůvodnění svého rozhodnutí tohoto nálezu a v jaké souvislosti?

**d) Jaké orgány v rámci obchodní korporace žádosti o informace vyřizují?**

Výzkum se dále zaměřuje na to, jak se obchodní korporace jako soukromoprávní subjekty vypořádají se správním řízením, které řeší především vztah jednatelce a veřejnoprávního subjektu. Jakým způsobem obchodní korporace vyřizují žádost a kdo je v tomto řízení zastupuje?

**e) Jak probíhá odvolací řízení? Je naplněna skutečná kontrola povinného subjektu nadřízeným orgánem?**

Praktická část této práce zkoumá též odvolací řízení. Jak povinné subjekty aplikují pravidla správního řízení ve věci podřízených a nadřízených subjektů? Jaká je efektivita odvolacího řízení?



## 5.2 Výzkumné metody

K provedení výzkumu bylo využito 40 žádostí o informace směřujících na akciové společnosti, jejichž jediným vlastníkem je stát, obec nebo kraj, anebo tyto povinné subjekty vlastníhoobchodní korporaci společně<sup>181</sup>. V souladu s recentní judikaturou se tedy ve všech případech může jednat o povinné subjekty, přestože je nutné v každém jednotlivém případě zkoumat jejich zařazení mezi takzvané veřejné instituce pomocí definičního testu stanoveného judikaturou v nálezu Ústavního soudu ve věci Letiště Praha. Při výběru obchodních korporací stoprocentně vlastněných povinnými subjekty z řad územních veřejnoprávních korporací hrála důležitou roli co největší různorodost jak v oblasti typu vlastníka, tak v předmětu podnikání. Mezi vybranými povinnými subjekty jsou tedy obchodní korporace vlastněné státem, krajem i obcí, obchodní korporace zabývající se jako předmětem podnikání dopravou, zdravotnictvím, teplárenstvím, plynárenstvím, vodohospodářstvím, cestovním ruchem či finančnictvím. V činnosti těchto obchodních korporací se vždy vyskytuje i veřejný účel. I z tohoto důvodu si v nich stát, kraj či obec ponechávají 100 % akcií bez jakéhokoliv vlivu soukromého kapitálu.

Žádosti se zaměřily na zjištění informací o odměnách a tantiémách členů orgánů vybraných obchodních korporací. Jedná se o informace, které lze i po účinnosti zákona o registru smluv získat pouze na žádost. V rámci zákona o registru smluv se totiž jedná o jednu z výjimek vyjádřenou v § 3 odst. 2 písm. a) RegSml, která dopadá právě na členy orgánů obchodní společnosti a jejich smlouvy o výkonu funkce, které uzavírají s obchodní korporací, jejíž smlouvy jinak musí být v registru smluv zveřejněny. Členové orgánů jsou přitom nezřídka osobami veřejně činnými, a to zejména členové dozorcích rad, kam jsou jako zástupci veřejnoprávních korporací mnohdy voleni i aktivní politici. Členové orgánů státem nebo územními samosprávnými celky a jejich orgány vlastněných obchodních společností jsou minimálně do svých funkcí vybírání politicky činnými osobami. Existuje tak značný veřejný zájem na tom, aby smlouvy členů statutárních orgánů včetně odměn byly zveřejněny. A to nejen kvůli efektivní kontrole vynakládaných veřejných prostředků, ale i kvůli kontrole politického procesu

---

<sup>181</sup> Více v příloze č. 1: *Seznam obchodních společností oslovených žádostí o informace*, s. 99.

jako celku - například v otázce kumulace funkcí, kdy někteří aktivní politici zastávají najednou několik placených postů včetně pozic v orgánech obchodních společností ovládaných veřejnoprávními korporacemi. Současný zákon o registru smluv však v důsledku výše uvedené výjimky neumožňuje aktivní zveřejňování těchto informací, a tak nezbývá než využít standardní cestu žádosti podle informačního zákona.

Konkrétní znění žádosti o informace včetně otázky bylo tedy zvoleno následovně:

*Ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím Vás žádám o zpřístupnění následujících informací:*

***Jaká byla výše všech odměn a tantiémů členů orgánů společnosti ....., a. s., za období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2017? Prosím o informace o výplatách jednotlivým členům orgánů, nikoli informaci o celkové výplatě všem členům.***

*Informace žádám poskytnout v písemné formě a zaslat elektronicky na níže uvedenou e-mailovou adresu. Za jejich poskytnutí předem děkuji.*

Žádosti o informace byly v první instanci odesílány elektronickou formou pomocí e-mailu na kontaktní adresy pro účely práva na informace či na jiný kontaktní e-mail, který byl na internetových stránkách obchodní korporace k dispozici pro komunikaci s veřejností v souladu s § 14 odst. 3 InfZ. Žádost o informace obsahovala všechny potřebné náležitosti dle § 14 odst. 2 InfZ.<sup>182</sup> V odvolacím řízení byla žádost v souladu s § 20 odst. 4 písm. b) InfZ a § 15 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zaslána povinnému subjektu písemně poštou na adresu sídla obchodní společnosti.

---

<sup>182</sup> Více v příloze č. 2: *Vzor žádosti o poskytnutí informace*, s. 100.

Žádost zároveň obsahovala odůvodnění vzhledem k požadavkům nálezu ve věci platů.<sup>183</sup>

### 5.3 Výsledky výzkumu

Během února 2018 nejprve proběhlo rozeslání žádostí o informace povinným subjektům ve shodném znění. Většina povinných subjektů na žádosti reagovala, a to dokonce i v zákonné lhůtě stanovené v § 14 odst. 5 písm. d) InfZ. Ovšem více než polovina dotazovaných obchodních společností poskytnutí žádost odmítla (23). Informaci poskytla necelá čtvrtina oslovených obchodních společností (9), některé z nich (3) zvolily možnost anonymizovaného poskytnutí informací. Ve dvou případech povinné subjekty nerespektovaly zákonnou lhůtu pro vyřízení žádosti a čtyři povinné subjekty na žádost vůbec nereagovaly, a byla jim tedy po uplynutí zákonné lhůty pro poskytnutí informace zaslána stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace v souladu s § 16a odst. 1 písm. b) InfZ. Potvrdila se tedy hypotéza v té části, která předpokládala velkou část odmítnutých žádostí.

---

<sup>183</sup> Odůvodnění žádosti:

*„Účelem této žádosti o informace je aktuální zpravodajství, které zkoumá vynakládání veřejných prostředků ve státě a územními samosprávnými celky vlastněných obchodních společnostech. Tím je naplněna první podmínka stanovená v nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16, ze dne 17. 10. 2017. Je ve značném veřejném zájmu, aby odměny a tantiémy politicky nominovaných zástupců státu a územních samosprávných celků v jejich stoprocentně vlastněných obchodních společnostech byly transparentní, a předešlo se tak především podezření z nehospodárného využívání veřejných prostředků a zneužívání této politické pravomoci. Lze navíc upozornit, že členy orgánů povinného subjektu jsou opakovaně i veřejně činné osoby, u nichž je ochrana osobnosti dle konstantní judikatury Ústavního soudu nižší než u jiných osob. Žádost tedy naplňuje i druhou podmínku dle výše uvedeného nálezu Ústavního soudu. Žadatel o informaci navíc plní roli tzv. společenského hlídačského psa, jelikož je pracovníkem média, jehož jedním z hlavních cílů je informování veřejnosti o vynakládání veřejných prostředků. A konečně požadovaná informace existuje a je dostupná.“*

Poměrně zarážející je nedodržení lhůty a ponechání žádosti bez reakce v několika případech. V této souvislosti lze zmínit například žádost podanou Dopravnímu podniku hlavního města Prahy, a. s., na kterou povinný subjekt reagoval poskytnutím požadovaných informací po dvou měsících prostřednictvím referenta právního oddělení. Podobně jako Dopravní podnik města Pardubic, a. s., který si nejprve 14. února v reakci na žádost z 10. února vyžádal odůvodnění žádosti<sup>184</sup>, které mu bylo zasláno 17. února, ale následně poskytnutí informací částečně odmítl prostřednictvím právníka společnosti až 9. dubna, tedy déle než měsíc po uplynutí lhůty pro poskytnutí informace. Velmi zvláště naložili se žádostí o informace ve společnosti Lesy města Brna, a. s. Reakce společnosti se v zákonné lhůtě omezila na konstatování, že „*informace budou poskytnuty po schválení v představenstvu dne 28. 2. 2018*”,<sup>185</sup> tedy po uplynutí lhůty pro poskytnutí informací. Informace skutečně nakonec byly poskytnuty dne 1. března generálním ředitelem společnosti, avšak anonymizovaně. Po zákonné lhůtě, s přibližně dvoutýdenním zpožděním reagovala na žádost společnost Prisko, a. s., v níž je jediným akcionářem ministerstvo financí. Předseda představenstva společnosti prostřednictvím e-mailu informoval, že Prisko, a. s. není povinným subjektem dle informačního zákona s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci OTE a že společnost „*navíc není oprávněna zveřejňovat osobní informace týkající se jednotlivých fyzických osob*”.<sup>186</sup> Společnost přesto poskytla souhrnné údaje o odměnách vyplacených členům představenstva a členům dozorčí rady za uplynulý rok 2017. Kromě společnosti Prisko, a. s. poskytly anonymizované odměny ještě společnosti Brněnské komunikace, a. s. (žádost v první instanci vyřídil generální ředitel), po zaslání stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace taktéž Dopravní podnik Karlovy Vary, a. s. (žádost vyřídil vedoucí ekonomického útvaru).

Výzkumný ústav železniční, a. s., který je stoprocentně vlastněn jako dceřinná společnost Českými drahami, a. s., nereagoval jako jediný oslovený povinný subjekt

---

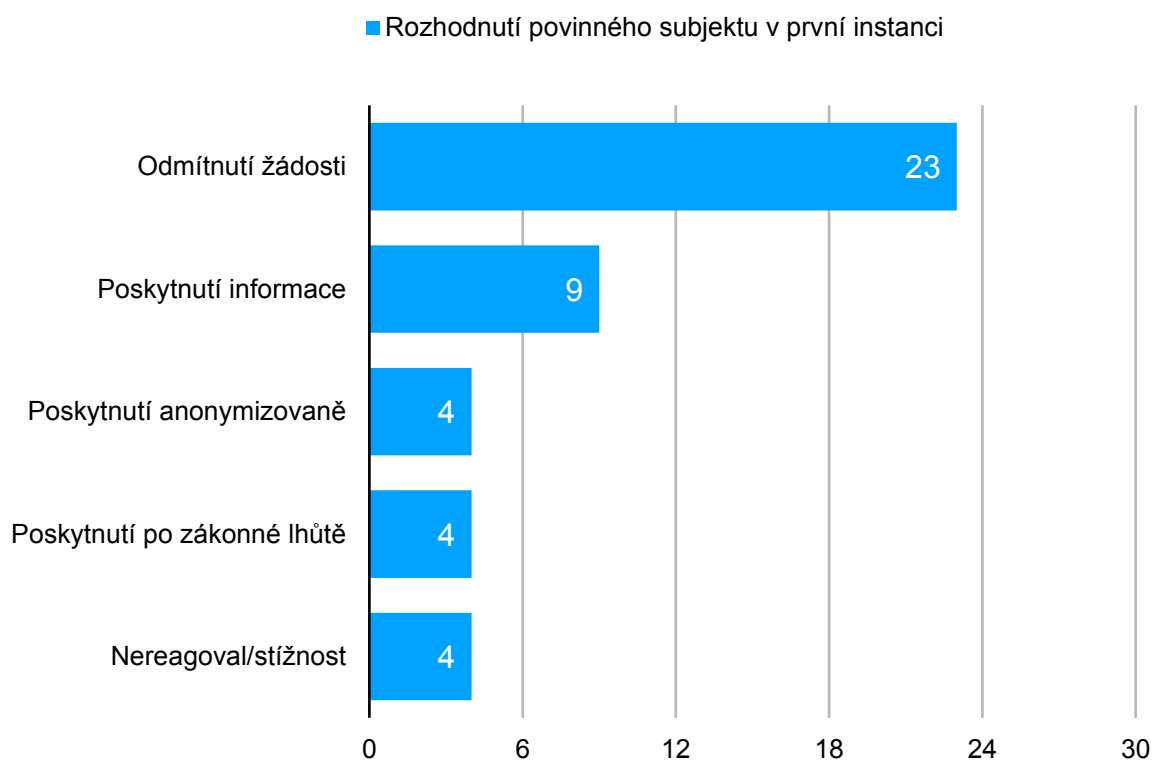
<sup>184</sup> Více v příloze č. 3, s. 101.

Citace z e-mailu: *Na základě Vaší doručené žádosti bych se Vás chtěl zeptat, zda můžete upřesnit, pro jaký účel chcete dané informace použít. Ptám se na to v kontextu toho, že by pravděpodobně DPMP a.s. chyboval, kdyby neprovedl takzvaný test proporcionality (balanční test), tedy nezhodil, které právo má dostat v konkrétním případě přednost. Zda právo na informace, anebo na soukromí.*

<sup>185</sup> Více v příloze č. 4, s. 101.

<sup>186</sup> Více v příloze č. 5, s. 102.

na žádost ani na stížnost. Stížnost byla zaslána též společností Pražská plynárenská Holding, a. s. a Pražská plynárenská, a. s. ve stoprocentním vlastnictví hlavního města Prahy. Asistentka představenstva Pražské plynárenské Holding, a. s. odpověděla za obě akciové společnosti, že „o rozdělení zisku rozhoduje valná hromada, a to až po zauditování roku 2017, tedy nejdříve v květnu, spíše v červnu.“<sup>187</sup> Poté, co byla podána stížnost podle § 16a odst. 1, písm. b) InfZ, žadatel obdržel informaci, že povinný subjekt není oprávněn sdělovat měsíční mzdu členů orgánů. Následně bylo podáno odvolání, avšak bez jakékoliv reakce.



Výzkum se dále zaměřoval na důvody odmítnutí žádosti. Většinou se obchodní společnosti omezily na pouhé konstatování, že nejsou povinnými subjekty. V osmi z patnácti případů ale ještě upřesnily, že tak usoudily v návaznosti na nález Ústavního soudu ve věci ČEZ. Některé společnosti (Česká exportní banka, a. s., Prisko, a. s., Explosia, a. s. či IMOB, a. s.) dokonce ve svých rozhodnutích akcentovaly rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci OTE, který nález ČEZ dále rozvedl. V této souvislosti je také vhodné zmínit, že tři oslovené obchodní společnosti informace poskytly alespoň v částečné či anonymizované formě, ačkoliv trvaly na tom, že nejsou

<sup>187</sup> Více v příloze č. 6, s. 102.

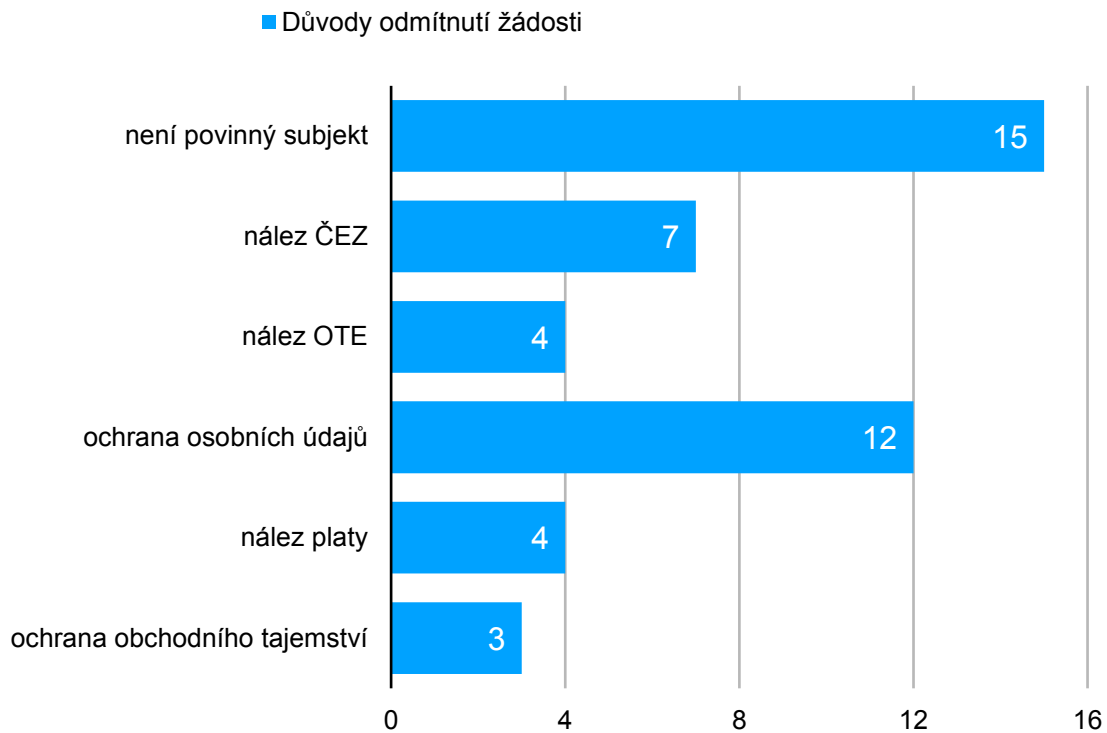
povinnými subjekty dle informačního zákona. Dalším nejčastějším důvodem odmítnutí žádosti o informace byl odkaz na ochranu osobních údajů dle § 8a InfZ. Některé obchodní společnosti odkazující ve své argumentaci na ochranu osobních údajů uvedly v rozhodnutí též odkaz na nálezy Ústavního soudu ve věci platů. A několik obchodních společností zdůvodnilo odmítnutí žádosti ochranou obchodního tajemství dle § 9 InfZ.

Co se týče první kategorie důvodů odmítnutí, a sice nepřislusnosti k povinným subjektům, respektive k veřejným institucím dle informačního zákona, obchodní společnosti ve většině případů tuto svou argumentaci opíraly o nálezy ve věci ČEZ. Jeho interpretace však byla rozličná. Například Plzeňská teplárenská, a. s., společnost stoprocentně vlastněná městem Plzeň, ve svém rozhodnutí uvedla, že se nálezy ve věci ČEZ plně vztahují i na tuto společnost. Podle právního názoru Plzeňské teplárenské, a. s. (rozhodnutí zaslala manažerka komunikace) se „*nemá posuzovat to, jak velký obchodní podíl je ovládán veřejnoprávní korporací, nýbrž povaha tohoto subjektu, a jedná-li se o obchodní společnost, která není monopolní, nýbrž obchoduje běžně na trhu s teplem, elektřinou, nese sama odpovědnost za své jednání atp., nejedná se o povinný subjekt ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím*“.<sup>188</sup> Tento účelový výklad nemá přitom v nálezu ve věci ČEZ žádnou oporu. Nálezy ČEZ netvrdí, že pokud se jedná o nemonopolní obchodní společnost běžně obchodující na trhu s teplem či elektřinou, automaticky se nejedná o povinný subjekt, ale pouze to, že veřejný účel tohoto typu obchodních společností je tím oslaben.<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> Více v příloze č. 7, s. 103.

<sup>189</sup> Nálezy Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, ve věci ČEZ.



Některé obchodní společnosti se pokusily v odůvodnění podpořit své argumenty i dalšími judikáty. Zástupce ředitelky právního odboru Českých drah, a. s. ve svém odmítavém rozhodnutí odkázal kromě nálezu ve věci ČEZ i na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. září 2017<sup>190</sup>, který se přímo týkal Českých drah, a. s. a navazoval na nález ve věci ČEZ. Avšak zcela nesprávně. Z nálezu Městský soud v Praze mimo jiné usoudil, že České dráhy, a. s. není veřejnou institucí, jelikož nevznikla způsobem, který Ústavní soud v nálezu popsal, a tímto způsobem bylo myšleno zřízení zvláštním zákonem, kterým se řídí i činnost obchodní společnosti. Jenže, jak potvrdil Ústavní soud v pozdějším nálezu ve věci Pražská plynárenská Servis distribuce, v judikátu ve věci ČEZ šlo jen o příklad obchodní společnosti, která může být považována za veřejnou instituci, nikoli o definiční znak. Městský soud v Praze dále ve svém rozsudku srovnal veřejný účel společnosti České dráhy, a. s. ve stoprocentním vlastnictví státu s veřejným účelem žalobkyně, tedy společnosti RegioJet, a. s. Společnost České dráhy, a. s. se přitom od dalších komerčních dopravců výrazně odlišuje. Sama se označuje za národního dopravce a naprostou většinu osobní dopravy

<sup>190</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. září 2017, č. j. 8A 80/2017 - 50-54, ve věci České dráhy vs RegioJet.

provozuje v závazku veřejné služby, tedy na objednávku krajů a ministerstva dopravy a s jejich dotacemi. Hospodaření Českých drah, a. s. bylo navíc v minulosti dlouhodobě ztrátové a stát jako jediný akcionář pokrýval veškerou ztrátu společnosti. Tím se České dráhy, a. s. významně odlišují od společnosti RegioJet, a. s., která provozuje osobní dopravu především na své vlastní podnikatelské riziko. Nicméně označení obchodní společnosti za veřejnou instituci i nadále musí vyplývat z převahy znaků stanovených v nálezů ve věci Letiště Praha. Velmi podobně jako České dráhy, a. s. argumentovala ve svém rozhodnutí společnost IMOB, a. s. vlastněná taktéž jediným akcionářem, a to Českou republikou.

Některé obchodní společnosti dokonce nepotřebovaly pro své odůvodnění žádný judikát a spokojily se jen s vlastní interpretací informačního zákona. Například společnost Mero, a. s. podle svého prvoinstančního rozhodnutí (zaslala tajemnice společnosti) nenaplnuje definici povinného subjektu, a to zejména proto, že patří mezi právnické osoby, ve kterých má sice povinný subjekt rozhodující vliv, *„avšak tato neplní čistě veřejný účel, protože jejím primárním cílem je podnikat a dosahovat zisků podnikatelskou činností“*<sup>191</sup>. Úvaha, že podnikání vylučuje plnění veřejného účelu je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu nejen ve věci Dopravního podniku hlavního města Prahy, a. s. a Brněnských komunikací, a. s., ale i v mnoha dalších věcech včetně rozsudku Krajského soudu v Brně ve věci Chaps, s. r. o., který v pozdějších letech dvakrát aproboval i Ústavní soud. Další oslovená společnost EGAP, a. s. v odpovědi na žádost lakonicky uvedla, že *„není státním orgánem, územním samosprávným celkem nebo jeho orgánem a ani nenaplnuje znaky veřejné instituce ve smyslu kritérií stanovených v judikatuře“*,<sup>192</sup> tudíž není povinným subjektem.

Některé obchodní společnosti (například Veletrhy Brno, a. s., DPOV, a. s., Česká exportní banka, a. s., Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s., Kongresové centrum Praha, a. s.) se omezily na prosté konstatování, že nejsou povinnými subjekty dle informačního zákona bez jakéhokoliv zdůvodnění. Na rozdíl od nich však poskytla poměrně přesvědčivé odůvodnění svého odmítavého rozhodnutí společnost ČD Cargo, a. s. Podle názoru podnikové právničky ve společnosti převažují *„soukromé prvky existence obchodní společnosti nad možnými prvky, které by teoreticky mohly vést*

---

<sup>191</sup> Více v příloze č. 8, s. 104.

<sup>192</sup> Více v příloze č. 9, s. 105.



*k úvahám o, byť i jen nepřímém, uplatňování veřejného vlivu na fungování obchodní společnosti.*"<sup>193</sup>

Povaha společnosti ČD Cargo, a. s. se skutečně významně liší od povahy mateřské společnosti České dráhy, a. s. Společnost ČD Cargo, a. s. již například neprovozuje veřejnou drážní dopravu, a její veřejný účel je tím výrazně oslaben. Přesto podle názoru žadatele u této společnosti převažují znaky typické pro veřejnou instituci, jak je zřejmé z následujícího případového rozboru dle definičních znaků vymezených v nálezů Ústavního soudu ve věci Letiště Praha. ČD Cargo, a. s. a) byla založena na základě usnesení vlády ČR č. 848 ze dne 25. července 2007 a posléze vznikla zápisem do obchodního rejstříku dne 1. prosince 2007. Dále b) byla zřízena jediným akcionářem společnosti České dráhy, a. s., kterým je Česká republika, a to prostřednictvím řídicího výboru společnosti České dráhy, a. s. jako dceřinná společnost této společnosti. Dále c) orgány společnosti jsou vytvářeny výhradně jediným akcionářem - společností České dráhy, a. s., kterou stoprocentně vlastní Česká republika, d) Česká republika tak prostřednictvím řídicího výboru společnosti České dráhy, a. s. nejen vykonává svá akcionářská práva, ale výhradně společnost ČD Cargo, a. s. ovládá, takže záleží čistě na její vůli, zda bude společnost dále existovat, či zanikne. Řídicí výbor společnosti České dráhy, a. s. tvoří tři vládou písemně pověřeni zaměstnanci Ministerstva dopravy ČR a po jednom vládou písemně pověřením zaměstnanci Ministerstva financí ČR, Ministerstva obrany ČR, Ministerstva průmyslu a obchodu ČR a Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Dále e) lze v činnosti společnosti spatřovat i veřejný účel, i přestože již od 16. 12. 2013 neprovozuje veřejnou drážní dopravu. ČD Cargo, a. s. je největším českým železničním dopravcem s tržním podílem 63,5 % (údaj z roku 2017), který se specializuje na nákladní dopravu. Prostředky k tomuto předmětu podnikání jsou zároveň hlavním vkladem ve společnosti získaným od společnosti České dráhy, a. s. plně ovládané státem. Společnost ČD Cargo, a. s. má zásadní pozici na českém železničním trhu v souvislosti s energetickým zásobováním. Pro energetickou soběstačnost České republiky je tak její fungování naprosto klíčové. Tyto argumenty byly žadatelem použity v odvolání proti rozhodnutí prvoinstančního orgánu.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> Více v příloze č. 10, s. 106.

<sup>194</sup> Více v příloze č. 11, s. 107.

Druhý nejčastější typ odůvodnění odmítavého rozhodnutí o žádosti byla ochrana osobních údajů. V několika případech se obchodní společnosti dokonce dovolávaly nálezu ve věci platů. V některých případech ovšem propracovaná odůvodnění odmítavého stanoviska chyběla jako například v reakci na žádost zaslouplou Plzeňským městským dopravním podnikům, a. s. Povinný subjekt v zastoupení Lucie Kotoučové z právního oddělení v tomto případě provedl test proporcionality mezi právem na informace a právem na soukromí s tímto výsledkem: „*Byla vyhodnocena vyšší míra ochrany práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, jelikož sdělení informace o výši odměn a tantiém jednotlivých členů statutárních orgánů společnosti PMDP spadá jednoznačně pod ochranu ústavního práva na ochranu soukromí*“.<sup>195</sup> Jakékoliv bližší právní odůvodnění včetně odkazů na příslušnou judikaturu v rozhodnutí chybělo.

Test proporcionality provedl také Dopravní podnik města Brna, a. s. s podobným výsledkem: je nutné upřednostnit právo na soukromí před právem žadatele na poskytnutí informací. Podle názoru správní ředitelky této obchodní společnosti nemá poskytnutí informací o odměnách a tantiémách členů orgánů „*žádný význam z hlediska kontroly výkonu veřejné správy*“ a poskytnutí informací „*by tedy nesplnilo účel vytyčený zákonodárcem*“. Povinný subjekt se dále domnívá, že „*dosažení vytyčeného cíle lze dosáhnout prostřednictvím i jiných prostředků*“ a v rámci poměrování práv konstatoval, že „*požadované informace se netýkají působnosti povinného subjektu a dále ze strany povinného nebyl nalezen ani veřejný zájem, který by hovořil ve prospěch poskytnutí požadované informace*“.<sup>196</sup> Kromě toho povinný subjekt opřel svou argumentaci o interpretaci § 8b InfZ v souvislosti s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014<sup>197</sup> v tom smyslu, že povinné subjekty jsou povinny poskytovat informace pouze o platech zaměstnanců placených z veřejných peněz. Ale Dopravní podnik města Brna, a. s. je jako povinný subjekt dle § 8b odst. 1 InfZ povinen poskytovat základní osobní údaje o jakékoliv osobě, které poskytl veřejné prostředky. Toto ustanovení se netýká výhradně zaměstnanců, jak namítl povinný subjekt v odůvodnění odmítnutí žádosti. Společnost Dopravní podnik města Brna, a. s. je přitom sama významným příjemcem veřejných prostředků. Kompenzační prostředky na pokrytí výkonů společnosti stoprocentně

---

<sup>195</sup> Více v příloze č. 12, s. 110.

<sup>196</sup> Více v příloze č. 13, s. 112.

<sup>197</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012.

vlastněné statutárním městem Brnem byly Radou města Brna pro rok 2017 schváleny dne 15. 11. 2016 ve výši 1 750 000 000 Kč. Je třeba také připomenout, že členy orgánů povinného subjektu jsou i některé osoby veřejně činné, jejichž ochrana osobnosti je dle ustálené judikatury Ústavního soudu slabší než u ostatních osob.<sup>198</sup> Poskytnutí informace o odměnách a tantiémách těchto politicky činných osob je proto nejen vhodné, ale informování veřejnosti o odměnách politicky činných osob navíc nelze dosáhnout jinými prostředky. Účelem tohoto informování není pouze kontrola vynaložených prostředků, z nichž značná část může pocházet z veřejných zdrojů, ale také kontrola politického procesu jako celku. A konečně informace se logicky týkají působnosti povinného subjektu. Z výše uvedených důvodů je zřejmé, že případný test proporcionality upřednostňuje právo na informace před právem na soukromí. Tyto argumenty byly využity při odvolání vůči rozhodnutí prvoinstančního orgánu.<sup>199</sup>

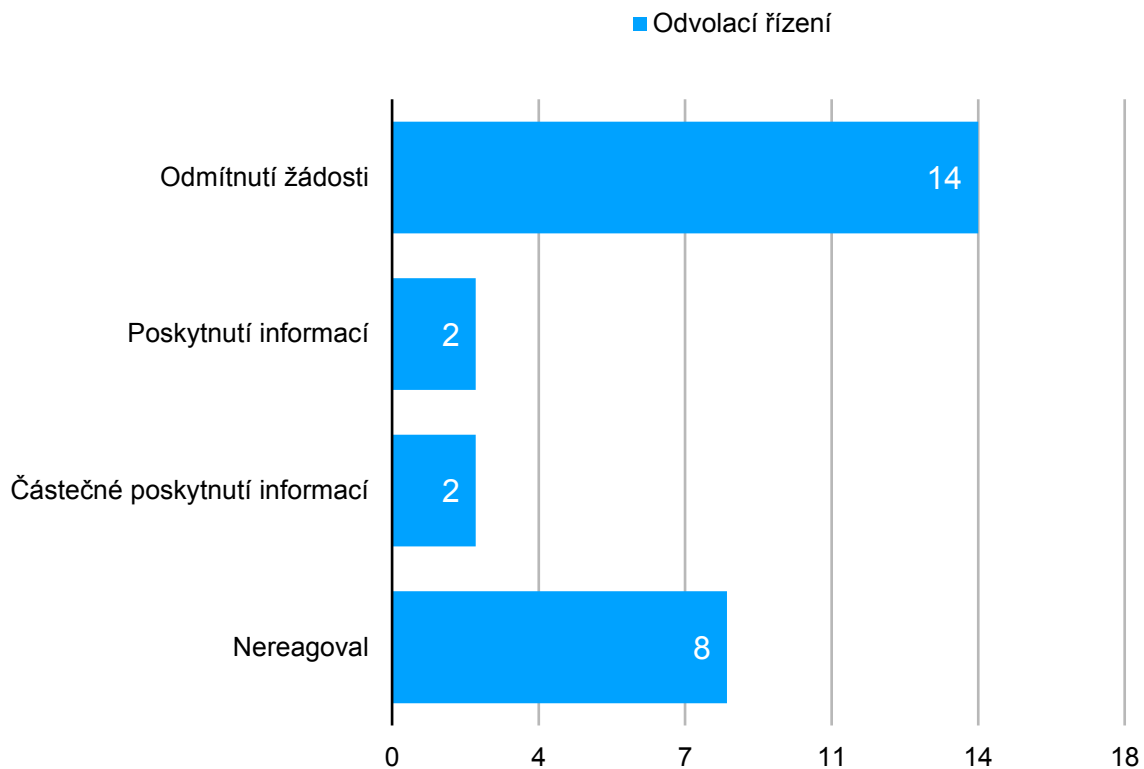
Společnost ČEPS, a. s. v prvoinstančním odmítnutí žádosti poukázala na to, že je v postavení správce osobních údajů podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění (ZOOÚ), a proto nemůže poskytovat informace o odměnách členů orgánů, aniž by k tomu disponovala jejich výslovným souhlasem. Pokud je však společnost ČEPS, a. s. přesvědčena, že by sdělení odměn a tantiémů jednotlivých členů statutárních orgánů podle jejich jmen porušilo předpisy o ochraně osobních údajů, je možné tyto informace poskytnout anonymizovaně, což vyplývá i ze ZOOÚ. Společnost ČEPS, a. s. měla dle testu proporcionality postupovat tak, aby pokud možno co nejvíce vyhověla žádosti o poskytnutí informace a přitom dostatečně chránila osobní údaje dle své argumentace.

V rámci odvolacího řízení spočíval největší počet rozhodnutí v opětovném odmítnutí žádosti (14), poměrně velký počet oslovených obchodních společností na odvolání vůbec nereagoval (8) a ve čtyřech případech se podařilo dosáhnout změny postoje povinného subjektu, který požadované informace v plném rozsahu či alespoň částečně poskytl. Potvrdila se tak hypotéza i v části odvolacího řízení, jelikož největší počet oslovených subjektů informaci ani v odvolacím řízení neposkytl.

---

<sup>198</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. listopadu 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03, ve věci Ivan Brezina vs Miloš Zeman.

<sup>199</sup> Více v příloze č. 14, s. 115.



Řada povinných subjektů (například Plzeňské městské dopravní podniky, a. s., ČEPS, a. s. či ČEPRO, a. s.) nerespektovala obligatorní písemnou formu odvolacího řízení a zaslala své rozhodnutí o odvolání pouze pomocí e-mailu. Předseda představenstva Plzeňských městských dopravních podniků, a. s. ve svém rozhodnutí o odvolání dokonce vyjádřil domněnku, že účel žadatele je jiný než ten deklarovaný v odvolání, jelikož žadatel nepožaduje celkovou výplatu odměn všech členů orgánů, ale výslovně odměny jednotlivým členům orgánů. A proto podle rozhodnutí povinného subjektu nemohou tyto informace samy o sobě vést k efektivní kontrole vynakládání veřejných prostředků. Je zřejmé, jak již bylo uvedeno výše, že cílem žádosti není pouze kontrola vynakládání veřejných prostředků, ale i kontrola celého politického procesu vzhledem k tomu, že členy orgánů i Plzeňských městských dopravních podniků, a. s. jsou osoby politicky činné. Navíc samotný žadatel o informace ani nemusí rozpoznat, zda byla konkrétní odměna či tantiéma poskytnuta v souladu s principem hospodárnosti, ale je to pouhá možnost zveřejnění této informace, která by měla mít preventivní vliv na hospodaření s veřejnými prostředky.

Ke kompromisnímu závěru došel v rámci provedeného testu proporcionality v odvolacím řízení právník Dopravního podniku města Pardubic, a. s. Výsledek testu je

podle něj rozdílný pro „politicky nominované“ členy orgánů a člena orgánů, který je pověřen každodenním řízením společnosti. U první kategorie povinný subjekt převzal argumentaci žadatele a uvedl, že je ve značném veřejném zájmu, aby tyto odměny byly transparentní. Avšak v případě místopředsedy představenstva, který je podle povinného subjektu výkonným manažerem společnosti a není nominován podle politického klíče, zájem na ochraně soukromí převyšuje právo na informace.<sup>200</sup>

Velmi zajímavé zdůvodnění svého rozhodnutí v odvolacím řízení nabídl předseda představenstva Dopravního podniku města Hradce Králové, a. s. Nejprve mu bylo zasláno odvolání včetně odůvodnění žádosti.<sup>201</sup> Povinný subjekt však reagoval opět odmítnutím poskytnutí požadovaných informací a svou žádost mimo jiné odůvodnil tím, že převaha ochrany soukromí nad právem na informace nemůže být vyvrácena „*Vášim lapidárním prohlášením, že žadatel o informaci plní roli tzv. společenského hlídacího psa, jelikož je pracovníkem média, jehož jedním z hlavních cílů je informování veřejnosti o vynakládání veřejných prostředků. Dále uvádíte, že požadovaná informace existuje a je dostupná. K tomuto tvrzení lze tedy pouze uvést, že pokud je požadovaná informace dostupná, nebrání Vám tedy nic k tomu, abyste si ji obstaral.*“<sup>202</sup> Rozhodnutí povinného subjektu v této části vyjadřuje zásadní neznalost recentní judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Podle této judikatury je role tzv. společenského hlídacího psa jedním z vyžadovaných prvků převahy veřejného zájmu nad ochranou soukromí. Povinný subjekt ale navíc projevil i neznalost samotného informačního zákona, jelikož dostupnost informace je nejen jedním z prvků převahy veřejného zájmu nad ochranou soukromí podle judikatury, ale i inherentní podmínkou pro poskytnutí informací povinným subjektem. Požadovanou informaci přitom nelze získat jinak než prostřednictvím žádosti o poskytnutí informací.

Velmi nezvyklou reakci na odvolání poskytl žadateli právník Kongresového centra Praha, a. s., když po sdělení v první instanci, že není povinným subjektem, reagoval na podané odvolání zasláním e-mailu s následujícím zněním: „*Není mi jasné, vůči čemu se odvoláváte, když Vám žádost nebyla odmítnuta. Vaše odvolání je tudíž*

---

<sup>200</sup> Více v příloze č. 15, s. 117.

<sup>201</sup> Více v příloze č. 16, s. 119.

<sup>202</sup> Více v příloze č. 17, s. 123.

*zbytečné.*”<sup>203</sup> Žádost o informace přitom byla v materiálním smyslu odmítnuta vyjádřením společnosti, že není osobou povinnou dle informačního zákona. Z toho důvodu bylo podle § 15 InfZ podáno odvolání ve věci, jelikož nejde o úplnou nečinnost povinného subjektu, a není tedy přípustná stížnost. Velmi podobně reagovala na odvolání i společnost Plzeňská teplárenská, a. s., podle níž odvolání žadatele „*směřuje proti rozhodnutí, které však vydáno nebylo.*”<sup>204</sup>

Jednou z obchodních společností, která oproti prvoinstančnímu rozhodnutí změnila názor, byla ČEPRO, a. s. O odvolání žadatele rozhodl svým rozhodnutím předseda představenstva, a to tak, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání. Nadřízený orgán označil napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, a to z důvodu, že ČEPRO, a. s. při vyřizování žádosti nerozlišila v rámci závěru o neposkytnutí informace mezi odměnami vyplácenými členům orgánů na základě smluv o výkonu funkce a mezi tantiémami. Ve svém opětovném posouzení žádosti povinný subjekt rozhodl tak, že v případě tantiém lze informaci poskytnout (žádné tantiémy nebyly v rozhodném období vyplaceny) a v případě řádných odměn vyplácených na základě smluvního vztahu informaci poskytnout nelze. Ve vztahu k opětovnému neposkytnutí informace se oslovená obchodní společnost nepovažuje za povinný subjekt, neboť podstata její existence a fungování spočívá především v podnikání a její podřazení pod povinné subjekty by jí mohlo uškodit v rámci hospodářské soutěže. V daném případě je totiž podle rozhodnutí společnosti třeba rozlišovat „*mezi společnostmi s majetkovou účastí státu, která je v rámci své činnosti podporována, a tedy hospodaří s veřejnými prostředky či jinými dotačními prostředky, a společnostmi s majetkovou účastí státu, která výlučně hospodaří s finančními prostředky, které generuje z výsledků svých obchodních aktivit*”.<sup>205</sup> Členům orgánů tak nejsou podle této argumentace vypláceny odměny z veřejných prostředků.

V reakci na toto rozhodnutí oslovené obchodní společnosti lze konstatovat, že není zcela jasné, z jakého důvodu se v případě tantiémů považuje za povinný subjekt a v případě odměn nikoliv. Obchodní společnost může být povinným subjektem jen zčásti pouze ve vztahu k určité činnosti, pokud plní úkoly v oblasti veřejné správy

---

<sup>203</sup> Více v příloze č. 18, s. 125.

<sup>204</sup> Více v příloze č. 19, s. 126.

<sup>205</sup> Více v příloze č. 20, s. 127.

dle § 2 odst. 2 InfZ nebo v případě poskytování veřejných prostředků dle § 8b odst. 1 InfZ. Z rozhodnutí ČEPRO, a. s. však není zřejmé, z jakého důvodu jsou tantiémy veřejnými prostředky a naopak odměny nikoliv.

## 5.4 Závěry výzkumu

Provedený výzkum potvrdil hypotézu, která předpokládala vysoký počet odmítnutých žádostí v důsledku recentní judikatury, a to zejména nálezů ve věci ČEZ a ve věci platů. Tyto nálezy jsou však v odůvodněních jednotlivých rozhodnutí vykládány rozličně. Ve sporu o to, zda je oslovená obchodní společnost povinným subjektem, se s odkazem na nález ve věci ČEZ nejčastěji objevovaly argumenty o soukromoprávním předmětu činnosti, založení dle soukromého práva, případného omezování postavení obchodní společnosti v rámci hospodářské soutěže v případě poskytnutí informací. Tyto argumenty však nebyly v nálezu ve věci ČEZ určující pro nepřislušnost společnosti ČEZ, a. s. k veřejným institucím. Určujícím byla velikost podílu státu v této obchodní společnosti a přítomnost dalších minoritních akcionářů z řad fyzických i právnických osob soukromého práva.

Ve sporu o povahu odměn vyplácených členům orgánů jako veřejných prostředků oslovené obchodní společnosti nejčastěji odůvodňovaly svá odmítavá rozhodnutí s odkazem na nález ve věci platů. A to konkrétně tím, že jako obchodní společnosti například na rozdíl od státních podniků hospodaří výhradně se svým vlastním majetkem, nikoli s majetkem státu či jiné veřejnoprávní korporace. Odměny členů orgánů jsou proto podle odůvodnění odmítavých rozhodnutí obchodních společností vypláceny z těchto prostředků, na které nemá stát ani jiné veřejnoprávní korporace žádný vliv.

Odmítání žádostí s odkazem na tyto nálezy se projevilo jak v prvoinstančním, tak i v odvolacím řízení. Ve většině případů proto žadatelé o informace nezbytvá,

než se obrátit na správní soud, pokud na poskytnutí těchto informací trvá. Individuální posuzování žádostí tedy v důsledku výše popsaného způsobuje přesouvání břímě práva na informace na soudy. To současně snižuje vymahatelnost tohoto práva. Relevance poskytnutí informace je totiž ve většině případů spojena s časem, i proto jsou v procesním právu na informace stanoveny jasné lhůty pro rozhodnutí povinného subjektu. Tímto příkladem jsou právě odměny členů orgánů za loňský rok. Pokud tato informace není poskytnuta ve správním řízení, které samotné může trvat i dva měsíce, což potvrzuje doba trvání tohoto výzkumu, důležitost informace se tím logicky snižuje a její poskytnutí ztrácí v čase pro žadatele smysl. Po několika měsících od úvodní žádosti už nemusí daný člen orgánu obchodní společnosti nominovaný podle politického rozhodnutí aktivně působit v politické funkci, a veřejná kontrola jeho příjmů v daném okamžiku je tím znemožněna.

Neefektivita správního řízení podle informačního zákona *de lege lata* při dosahování hlavního účelu tohoto zákona se projevila nejen ve vysokém počtu odmítnutých žádostí, ale i v nedostatečné kontrole prvoinstančního rozhodnutí. V jediném případě (ČEPRO, a. s.) byla věc vrácena prvoinstančnímu orgánu k novému projednání. A pouze ve čtyřech případech nadřízený orgán změnil prvoinstanční rozhodnutí. Neefektivita se projevovala zejména tím, že o odvolání rozhodovaly nadřízené orgány, které jsou součástí stejné obchodní společnosti jako orgán, který rozhodl o žádosti v prvním stupni. V některých případech dokonce o odvolání rozhodovaly stejné osoby jako v prvním stupni. Projevilo se to například v případě společnosti IMOB, a. s., kde o žádosti a následně i o odvolání rozhodl jediný člen představenstva. Projevilo se to i v případě Kongresového centra Praha, kde o žádosti i odvolání rozhodl právník společnosti. Nežádka povinné subjekty nedodržely lhůtu k rozhodnutí o žádosti a informace buď zaslaly se značným zpožděním, anebo vůbec nereagovaly. Varovný je zejména vysoký počet povinných subjektů, které vůbec nereagovaly na zaslání odvolání. Celkově se při výzkumu projevila nejednotnost řízení u jednotlivých povinných subjektů a mnohdy také jeho neznalost. Povinné subjekty například nedodržovaly obligatorní formu řízení předepsanou zákonem.

Ačkoli *de lege lata* neexistuje jednotný postup povinných subjektů při vyřizování žádostí, mají povinné subjekty při posuzování žádostí nad žadatelem neodůvodněnou převahu zejména při posuzování odůvodněnosti žádosti a provádění



testu proporcionality. Výsledky tohoto posuzování, jakkoliv abstraktní a úsporné v některých případech, mohou být snadnou záminkou pro odmítnutí žádosti. Hlavní paradox tohoto postupu spočívá v tom, že ačkoli se některé oslovené obchodní společnosti nepovažovaly za správní orgány, přesto se při posuzování žádosti tak chovaly a vyhradily si moc rozhodovat o právech a povinnostech žadatele.

Celkově výzkum prokázal výraznou neochotu obchodních společností poskytovat informace o odměnách a tantiémách členů svých orgánů, ačkoli tyto funkce mnohdy zastávají důsledkem politických nominací a jsou placeni z rozpočtů, jejichž příjmy tvoří i veřejné prostředky.

## Závěr

Předložená diplomová práce zkoumala všechny aspekty práva na informace obchodních korporací. První část se zaměřila na pojem práva na informace obchodních korporací, zodpovězení otázek, jaký je význam a účel tohoto práva, jak se liší od práva na svobodu projevu a jaké je postavení obchodních korporací v rámci práva na informace. V druhé části práce jsem se zabýval prameny práva na informace obchodních korporací, mezi nimiž ústřední roli hraje judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Ve třetí části jsem analyzoval postavení obchodních korporací jako veřejných institucí včetně konfliktu ústavních práv, které toto postavení přináší. V práci jsem popsal také možné změny informačního zákona a obecně právo na informace obchodních korporací *de lege ferenda*. Na závěr jsem provedl kvalitativní výzkum pomocí žádostí o informace podaných u 40 obchodních společností.

Závěry výzkumu přinesly podněty k možným úpravám informačního zákona *de lege ferenda*. Osobně bych se přikláněl k výslovnému zahrnutí obchodních společností stoprocentně ovládaných státem, krajem či obcí či jakoukoliv jinou korporací, kterou stát, kraj či obec ovládá přímo či zprostředkovaně, mezi povinné subjekty dle § 2 odst. 1 InfZ. Tím by došlo k jednoznačnému vymezení povinných subjektů, což by bylo v souladu s doporučeními Ústavního soudu v nálezu ve věci ČEZ. Toto by odpovídalo třetí variantě návrhu Ministerstva vnitra ČR, avšak nikoli izolovaně, ale s tím, že by kategorie veřejných institucí v informačním zákoně zůstala. Jedná se o kategorii, ke které vznikla během téměř dvaceti let poměrně bohatá judikatura, která ji dostatečně určitě vymezuje. Nové doplnění § 2 odst. 1 InfZ by tak mohlo znít následovně:

*„Povinnými subjekty jsou rovněž právnické osoby, v nichž je stát, územní samosprávný celek anebo jiný povinný subjekt jediným společníkem nebo v nich tyto korporace samy nebo s jinými povinnými subjekty přímo či nepřímo mohou uplatňovat vliv odpovídající vlivu jediného společníka.“*

Otázkou zůstává, zda by měly být pod povinné subjekty zahrnuty i obchodní společnosti, které jsou pouze většinově ovládané veřejnoprávní korporací, ale nejsou jí stoprocentně vlastněny. Tyto obchodní společnosti až na výjimky nyní podléhají zákonu

o registru smluv. Podle informačního zákona by mohly podléhat částečné či dělené informační povinnosti, která by spočívala v povinném poskytování informací pouze ve věcech, které se týkají veřejnoprávní korporace jako majoritního vlastníka. Minoritních akcionářů z řad osob soukromého práva by se tak povinná informační povinnost (kromě povinného zveřejňování smluv) nijak nedotkla. Výjimkou z tohoto vymezení obchodních společností jako povinných subjektů by mohly být obchodní společnosti, které nezískávají žádné finanční transfery z veřejných rozpočtů a skutečně hospodaří pouze se svým vlastním majetkem bez jakýchkoli veřejných prostředků. Tím by došlo k naplnění hlavního účelu informačního zákona, tedy kontrole nakládání s veřejnými prostředky.

Co se týče procesního práva na informace, v této oblasti bych se přikláněl k zefektivnění správního řízení zejména v odvolací fázi. Velmi účinnou změnu by přinesl takzvaný informační příkaz, který by mohl omezit obstrukce a automatické odmítání žádostí o informace ze strany povinných subjektů. Klíčovou úpravou v oblasti procesní by však bylo konkrétnější sjednocení povahy orgánů, které mají rozhodovat v první instanci a které musí být odlišné od odvolacích orgánů. Odvolacím orgánem by měl v tomto případě být obligatorně zástupce vlastníka dané obchodní společnosti – tedy veřejnoprávní korporace, ať už by šlo o konkrétní ministerstvo, kraj či obec. Jedině tímto striktním oddělením dvou instancí správního řízení by došlo ke skutečnému přezkumu rozhodnutí a naplnění práv žadatele. Taktéž by se snížilo zatížení soudů agendou práva na informace.

## Seznam zkratek

čl. - článek

ESLP - Evropský soud pro lidská práva

GDPR - Obecné nařízení o ochraně osobních údajů

InfZ - zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Listina - Listina základních práv a svobod

MPOPP - Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

odst. - odstavec

písm. - písmeno

RegSml - zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv

resp. – respektive

tzv. - takzvaný

ZOOÚ - zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

# Seznam použité literatury a pramenů

## 1. Monografie a komentářová literatura

- Bartoň, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010
- Bouda, Petr a kol. *Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016
- Coppel, Philip. *Information rights: law and practice*. Oxford: Hart Publishing, 2014
- Furek, Adam; Rothanzl, Lukáš; Jirovec Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016
- Havelka, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*, sv. V, Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1929
- Hendrych, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012
- Hoetzel, Jiří. *Československé správní právo*. Praha: Melantrich, 1937
- Jelínková, Jitka, Tuháček, Miloš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017
- Jellinek, Georg. *Všeobecná státověda*. Praha: Laichter, 1906
- Kolman, Petr. *Právo na informace*. Brno: Masarykova univerzita, 2010
- Korbel, František. *Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. - vybrané problémy*. Dizertační práce. Masarykova univerzita: Brno, 2005
- Kužilek, Oldřich; Žantovský, Michael. *Svoboda informací*. Linde: Praha, 2002
- Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012
- Weyr, František. *Teorie práva*. Brno, Praha: Orbis, 1936

## 2. Právní předpisy

- Zákon č. 76/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích
- Zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv
- Obecné nařízení (EU) 2016/679, o ochraně osobních údajů (GDPR)
- Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.
- Listina základních práv Evropské unie

Usnesení Valného shromáždění OSN č. DE01/48  
Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům  
Mezinárodní pakt o občanských a politických právech  
Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí  
Zákon o svobodě psaní a tisku z 2. prosince 1766

### 3. Judikatura

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. května 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96  
Nález Ústavního soudu ze dne 18. února 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98  
Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02  
Nález Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02  
Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02  
Nález Ústavního soudu ze dne 16. června 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04.  
Nález Ústavního soudu ze dne 11. listopadu 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03  
Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. 260/06  
Nález Ústavního soudu ze dne 30. března 2010 sp. zn. Pl. ÚS 2/10  
Nález Ústavního soudu ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. srpna 2014, sp. zn. III. ÚS 1705/13  
Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.  
Nález Ústavního soudu ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16  
Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2004, č. j. 7 A 3/2002.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2004, č. j. 6 A 136/2002  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2004, č. j. 7 A 118/2002  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2006, č. j. A 2/2003  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007, sp. zn. 3 Ads 33/2006.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007, č. j. 6 As 79/2006 – 58  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. září 2011, č. j. 9 As 48/2011 – 129  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2013, č. j. 4 As 82/2012 – 90  
Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012–62.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, č. j. 2 As 155/2015 – 84.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2016, č. j. 9 As 280/2016.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2017, č. j. 6 As 43/2017 - 46.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. prosince 2017, č. j. 7 As 311/2017 - 39.  
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze 7. června 2013, č. j. 62A 26/2012  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. února 2017, č. j. 6 A 246/2013-59

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. září 2017, č. j. 8A 80/2017 - 50-54  
Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva z 26. května 1997, žádost č. 29183/95  
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 1999, 29183/95  
Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva z 24. června 2004, žádost č. 59320/00.  
Rozsudek ESLP ze dne 10. července 2006, stížnost č. 19101/03  
Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. listopadu 2016, č. 18030/11  
Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci New York Times Co. vs. Sullivan, 376 U.S. 254

#### 4. Internetové a další zdroje

Act on the Openness of Government Activities. Section 4 (2). Dostupné online z:  
<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf>, [cit. dne 12. 12. 2017]

Explanatory Memorandum to the Freedom of Information (Designation as Public Authorities) Order 2011. Dostupné online z: [https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2011/9780111514962/pdfs/ukdsiem\\_9780111514962\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2011/9780111514962/pdfs/ukdsiem_9780111514962_en.pdf), [cit. dne 12. 12. 2017]

Freedom of Information Act. Part VI, Schedule 1. Dostupné z:  
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/schedule/1/part/VI>, [cit. dne 13. 12. 2017].

Du Halde, Jean Baptiste. *Description géographique, historique, chronologique, politique, et physique de l'empire de la Chine et de la Tartarie chinoise, Vol 2*. La Haye: chez Henri Scheurleer, 1736. Quarto edition. In: Rydholm, Lena. *China and the World's First Freedom of Information Act: The Swedish Freedom of the Press Act of 1766*. Javnost - The Public, 4/2013, s. 48. Dostupné online z: <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOCOWTMDCA0?euapi=1&query=%27keywords%3dlena+rydholm%27&pageSize=25>, [cit. dne 10. 12. 2017]

The Danish Access to Public Administration Files Act. Part I. (3). Dostupné online z:  
<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C200828/response/DKAccessToPublicAdministrationFilesAct.pdf>, [cit. dne 12. 12. 2017]

Výroční zpráva BIS za rok 2016. Ochrana významných ekonomických zájmů.

Kužilek, Oldřich. *Vztah Obecného nařízení o ochraně osobních údajů a práva na informace z hlediska zákonnosti (právních titulů zpracování)*. Praha, 2018

Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o registru smluv ve znění sněmovního tisku č. 740/0

Důvodová zpráva k novele zákona o registru smluv ve znění sněmovního tisku č. 1124/0

Důvodová zpráva k senátnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., ve znění senátního tisku č. 296

Důvodová zpráva k návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 340/2015 Sb., o zákon o registru smluv, ve znění sněmovního tisku 50/0

Sněmovní tisk č. 9/0, část 1/4 ze 4. volebního období Poslanecké sněmovny (2002–2006)

Variantní znění návrhu novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

## Abstrakt

### Právo na informace obchodních korporací

Práce se zabývá obchodními korporacemi jako povinnými subjekty práva na informace a konfliktem o poskytování informací o jejich činnosti. Od roku 2000, kdy nabyl účinnosti zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se ústavní právo na informace dynamicky rozvíjí především díky judikatuře. Stručná zákonná předloha a minimum dodatečných legislativních zásahů v této oblasti daly prostor soudcovskému dotváření práva, které je v kontinentálním právním systému nebyvalé. Judikatura posledních měsíců však naznačuje, že extenzivní výklad povinných subjektů práva na informace dosáhl svého vrcholu a další rozšiřování působnosti zákona se zastavilo. V některých aspektech definice povinných subjektů jsme dokonce svědky omezování dosavadního širokého výkladu. Přesto se jedná o odvětví práva, které je stále živým svým ústavněprávním konfliktem. Judikaturní i legislativní vývoj celé oblasti ještě zdaleka není u konce a mnoho informací důležitých pro svobodné rozhodování občanů v demokratické společnosti i pro samotnou efektivitu této společnosti zůstává za neprostupnou clonou. Hlavní premisou této práce je pravý opak: konkurující práva by měla v mnoha případech obchodních korporací, kde jediný vlastnický podíl drží subjekty veřejné správy, ustoupit právu na informace. Část činnosti veřejné správy by tak neměla být vyčleněna mimo svobodný toku informací.

V první části práce se zabývám samotným pojmem práva na informace, ve druhé části podrobně rozebírám prameny práva na informace obchodních korporací. Ve třetí části této práce popisuji obchodní korporace jako veřejné instituce a střet práva na informace obchodních korporací s právem na ochranu osobních údajů a právem na ochranu obchodního tajemství. Reaguji také na neustálé úvahy o novelizaci zákona č. 106/1999 Sb, proto se ve čtvrté části zabývám právem na informace též *de lege ferenda*. Součástí této diplomové práce je rovněž praktická část, která zkoumá aplikaci práva na informace obchodních korporací v praxi kvalitativním výzkumem pomocí konkrétních žádostí o informace adresovaným vybraným obchodním společnostem.

**Klíčová slova:** Právo na informace, obchodní korporace, povinné subjekty, veřejné instituce



## Abstract

### Right to information of corporations

The master thesis is focused on corporations as liable subjects to the right to information. The thesis also deals with a conflict of constitutional laws during the proces of requesting the information from corporations. There is a dynamic development of constitutional right to information from year 2000 on in the Czech Republic. A brief Right to Information Act and not so many amendments made it possible to complete the information law by using extensive judicature. The amount of case law in that field of law is unusual in continental law system. However, the judicature of a few last months indicates that extensive interpretation of the right to information already reached its height and further extension of information law stopped for some time. In some cases we witness even the limitation of information rights. Nevertheless the right to information of corporations is still a very turbulent field of law with its unresolved constitutional conflict. Many kinds of informations still stay behind the curtain, out of a public surveillance. Thus the main premise of this thesis is a dominance of the right to information over other constitutional rights in cases of corporations owned solely by public authorities whether directly or through other public or private entities.

In first chapter of the thesis I focus on a conception of the right to information. In second chapter I analyse in detail sources of the right to information of corporations. In third chapter I describe corporations as public institutions and also the conflict of constitutional laws between the right to information and the right to protection of personal information or protection of trade secret. In chapter 4 I deal with continual efforts to amend the Right to Information Act so that I explore the right to information *de lege ferenda*. The qualitative research is crucial part of the final chapter of this master thesis. It is based on an experiment using 40 requests for information addressed to preselected corporations viewed as liable subjects.

**Keywords:** right to information, corporations, liable subjects, public institutions

## Seznam příloh

1. Seznam obchodních společností oslovených žádostí o informace.....	99
2. Vzor žádosti o poskytnutí informace.....	100
3. Reakce na žádost zaslanou Dopravnímu podniku města Pardubice, a. s..	101
4. Reakce na žádost zaslanou společností Lesy města Brna, a. s.....	101
5. Rozhodnutí o žádosti zaslané společnosti Prisko, a. s.....	102
6. Reakce na žádost zaslanou Pražské plynárenské Holding. a. s.....	102
7. Rozhodnutí o žádosti zaslané Plzeňské teplárenské, a. s.....	103
8. Rozhodnutí o žádosti zaslané společnosti Mero, a. s.....	104
9. Rozhodnutí o žádosti zaslané společnosti EGAP, a. s.....	105
10. Rozhodnutí o žádosti zaslané společností ČD Cargo, a. s.....	106
11. Odvolání zaslané společností ČD Cargo, a. s.....	107
12. Rozhodnutí o žádosti zaslané společností PMDP, a. s.....	110
13. Rozhodnutí o žádosti zaslané společností DPMB, a. s.....	112
14. Odvolání zaslané společností DPMB, a. s.....	115
15. Rozhodnutí o odvolání zaslanému Dopr. podniku města Pardubic, a. s...	117
16. Odvolání zaslané Dopravnímu podniku města Hradec Králové, a. s.....	119
17. Rozhodnutí o odvolání zaslanému DPMHK, a. s.....	123
18. Reakce na žádost zaslanou Kongresovému centru Praha, a. s.....	125
19. Rozhodnutí o odvolání zaslanému Plzeňské teplárenské, a. s.....	126
20. Rozhodnutí o odvolání zaslanému společností ČEPRO, a. s.....	127
21. Vyjádření MV ČR k přípravě návrhu novely zákona č. 106/1999 Sb.....	131

## 1. Seznam obchodních společností oslovených žádostí o informace

- Plzeňské městské dopravní podniky, a. s.
- Plzeňská teplárenská, a. s.
- Jihočeské nemocnice, a. s.
- Krajská zdravotní, a. s.
- Teplárna Brno, a. s.
- Brněnské komunikace, a. s.
- Dopravní podnik hlavního města Prahy, a. s.
- Dopravní podnik města Brna, a. s.
- Dopravní podnik Karlovy Vary, a. s.
- Dopravní podnik města České Budějovice, a. s.
- Dopravní podnik města Pardubic, a. s.
- Dopravní podnik města Olomouce, a. s.
- Dopravní podnik města Hradec Králové, a. s.
- Dopravní podnik města Ústí nad Labem, a. s.
- Dopravní podnik měst Liberce a Jablonce nad Nisou, a. s.
- Dopravní podnik města Jihlavy, a. s.
- Technická správa komunikací hlavního města Prahy, a. s.
- Lesy města Brna, a. s.
- Veletrhy Brno, a. s.
- Pražská vodohospodářská společnost, a. s.
- Ostravské komunikace, a. s.
- Vítkovice Aréna, a. s.
- ČEPRO, a. s.
- MERO, a. s.
- České dráhy, a. s.
- ČD Cargo, a. s.
- DPOV, a. s.
- Výzkumný ústav železniční, a. s.
- ČEPS, a. s.
- Česká exportní banka, a. s.
- EGAP, a. s.
- Thermal-F, a. s.
- Prisko, a. s.
- Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s.
- Kongresové centrum Praha, a. s.
- Český aeroholding, a. s.
- Explosia, a. s.
- IMOB, a. s.
- Pražská plynárenská Holding, a. s.
- Pražská plynárenská, a. s.

2. Vzor žádosti o poskytnutí informace

**Žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb.**

Pražská plynárenská Holding, a. s.

U plynárny 500/44, Michle

140 00 Praha 4

V Praze dne 7. 3. 2018

Ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím Vás žádám o zpřístupnění následujících informací: Jaká byla výše všech odměn a tantiémů členů orgánů společnosti Pražská plynárenská Holding, a. s., za období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2017? Prosím o informace o výplatách jednotlivým členům orgánů, nikoli informaci o celkové výplatě všem členům.

Informace žádám poskytnout v písemné formě a zaslat elektronicky na níže uvedenou e-mailovou adresu. Za jejich poskytnutí předem děkuji.

S pozdravem,

Jan Novotný

Týdeník Euro

narozen 24. 7. 1987


Mezi Vodami 1952/9

143 00 Praha

T. +420725068068



M. novotnyj@mf.cz

### 3. Reakce na žádost zaslanou Dopravnímu podniku města Pardubice, a. s.

**Pelikán Tomáš Ing.** 14. února 2018 16:11 

RE: Žádost o informace [Podrobnosti](#)

Komu: novotnyj@mf.cz, Kopie: Malinská Jitka, Slezák Martin Ing.,Mgr.

 V e-mailu byly nalezeny nové kontaktní údaje: Pelikán Tomáš Ing. tomasp@dpmp.cz [přidat...](#) 

Dobrý den pane Novotný,

Na základě Vaší doručené žádosti bych se Vás chtěl zeptat, zda můžete upřesnit, pro jaký účel chcete dané informace použít. Ptá se na to v kontextu toho, že by pravděpodobně DPMP a.s. chyboval, kdyby neprovedl takzvaný test proporcionality (balanční test), tedy nezážil, které právo má dostat v konkrétním případě přednost. Zda právo na informace, anebo na soukromí.

Svou žádost o doplnění informací o účelu užití požadovaných údajů opíráme o to, že Ústavní soud (ÚS) v roce 2017 rozhodl, že:

Před poskytnutím údajů o platu podle informačního zákona musí státní úřady či samosprávy vždy zvážit konkrétní okolnosti. Právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní, rozhodl Ústavní soud (ÚS). Podle nového nálezu je nutné zjišťovat, v čem konkrétně spočívá veřejný zájem a je nutné zohledňovat také právo na ochranu soukromí a osobních údajů úředníků a zaměstnanců veřejných institucí.


ÚS konstatoval, že poskytování informací o odměnách za práci není obecně protíústavní, nicméně případný zásah do základních práv dotčených osob je nutno posuzovat podle okolností každého jednotlivého případu (uvedl soudce zpravodaj Jan Musil). Z dřívějších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (NSS) přitom plynulo, že informace o platech ve veřejné sféře se mají žadatelům poskytovat až na malé výjimky prakticky vždy, což ale zmíněné rozhodnutí ÚS změnilo z hlediska pohledu na danou věc.

Chtěl bych Vás tedy požádat o informaci, pro jaký účel chcete informace použít.

Velmi děkuji a přeji hezký den.





Ing. Tomáš Pelikán  
místopředseda představenstva  
Dopravní podnik města Pardubic a.s.  
Teplého 2141, Pardubice 532 20  
Tel: 466899220

### 4. Reakce na žádost zaslanou společností Lesy města Brna, a. s.

**Sekretariát LmB** 21. února 2018 15:45 

RE: Žádost o informace

Komu: Novotný Jan

Dobrý den,

potvrzuji přijetí Vaší žádosti. Informace Vám budou poskytnuty po schválení v představenstvu dne 28. 2. 2018.  
Přeji pěkný den,

Jindra Pazderová

## 5. Rozhodnutí o žádosti zaslané společností Prisko, a. s.

**Marian Klásek** 

Příchozí - Exchange 5. března 2018 13:45

MK

FW: Žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb.

Komu: novotnyj@mf.cz

Vážený pane redaktore,

dlouhodobě zastáváme názor, že společnost PRISKO není povinnou osobou podle zákona č. 106/1999 Sb., což potvrdil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.12.2017 č.j. 7 As 311/2017-39. Společnost PRISKO navíc není oprávněna zveřejňovat osobní informace týkající se jednotlivých fyzických osob.

Nad rámec vaší žádosti sdělujeme, že od 1.1. do 31.12.2017 dosáhla celková výše odměn vyplacená členům představenstva 1 246 000 Kč a členům dozorčí rady 113 348 Kč.

Přeji příjemný den

Marian Klásek  
předseda představenstva  
PRISKO a.s.  
tel. 603 25 00 24

## 6. Reakce na žádost zaslanou Pražské plynárenské Holding, a. s.

**Schwarzová Jana Ing.**

7. března 2018 15:44

SI

RE: Žádost o informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.

[Podrobnosti](#)

Komu: Novotný Jan, Kopie: Vránek Miroslav Mgr.

Vážený pane Novotný,

o rozdělení zisku rozhoduje valná hromada PPH - tedy rada HMP a to až po zauditování roku 2017, tedy nejdříve v květnu, spíše v červnu (výrok auditora budeme mít v dubnu, poté musí vše projít představenstvem, DR, a pak teprve VH). Návrh na rozdělení zisku byl v minulosti už několikrát valnou hromadou měněn, proto bych Vám neposkytla před VH relevantní informace.

Mluvila jsem s p. Vránkem z PP, který od Vás mail také obdržel. Ten samý postup platí také pro PP, proto odpovídám současně i za PP.

S pozdravem  
Jana Schwarzová

## 7. Rozhodnutí o žádosti zaslané Plzeňské teplárenské, a. s.

☆ Siegerová Petra, Ing. @

odpověď - PT, a.s.

Komu: novotnyj@mf.cz, Kopie: Drápela Tomáš, Mgr.

Příchozí - Exchange

9. března 2018 10:27

[Podrobnosti](#)

IS

V e-mailu byly nalezeny nové kontaktní údaje: Siegerová Petra Ing. petra.siegerova@plzenskateplarenska.cz

[přidat...](#)

Vážený pane Novotný,

reagujeme tímto na odvolání ve věci žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., ze dne 16.2.2018, jež jsme od Vás obdrželi téhož dne prostřednictvím emailové korespondence, kdy k tomuto sdělujeme následující.

Dne 10.2.2018 jsme obdrželi Vaši žádost o zpřístupnění informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, které se týkaly odměn a tantiém jednotlivých členů statutárních orgánů společnosti Plzeňská teplárenská, a.s., IČO: 497 90 480, za rok 2017.

V reakci na tuto žádost Vám byl z naší strany prostřednictvím emailové korespondence zaslán dne 13.2.2018 dopis, respektive vyjádření k Vaší žádosti, ve kterém společnost Plzeňská teplárenská a.s. konstatovala, že Vám žádané informace neposkytne. Učinila tak proto, že se necítí být, ve smyslu ustanovení § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, povinným subjektem a tudíž tak nemá povinnost Vám poskytnout Vámi žádané informace. Své stanovisko v dopise Vám zasláném řádně odůvodnila, kdy jej navíc opřela o závazné stanovisko nálezu Ústavního soudu ze dne 20.6.2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.

Dne 16.2.2018 společnost Plzeňská teplárenská a.s. obdržela Vámi podané shora citované odvolání ve smyslu ustanovení § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím, jež směřuje proti odmítnutí podané žádosti o informace.

Dle ustanovení § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím lze podat odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti. Ze strany společnosti Plzeňská teplárenská a.s. však žádné takové rozhodnutí vydáno nebylo, neb ta se nepovažovala a nadále nepovažuje za povinný subjekt ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy v intencích tohoto nemohla jakožto povinný subjekt vydat rozhodnutí v souladu s ustanovením § 14 zákona o svobodném přístupu k informacím.

S ohledem na shora uvedené jsme proto nuceni konstatovat, že je Vámi podané odvolání ve smyslu ustanovení § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím bezpředmětné, neb směřuje proti rozhodnutí, které však vydáno nebylo. Společnost Plzeňská teplárenská a.s. proto není s to, v souladu se shora uvedeným, jak se s takovýmto postupem z Vaší strany vypořádat, kdy opakovaně sděluje, že se necítí být povinným subjektem ve smyslu znění ustanovení § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím a Vámi žádané informace Vám, vážený pane Novotný, neposkytne.

V případě Vašeho setrvání na posouzení celé této záležitosti se případně obraťte na věcně a místně příslušný soud, a to ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění.

jménem pana generálního ředitele, Mgr. Tomáše Drápely, s pozdravem Petra Siegerová



## 8. Rozhodnutí o žádosti zaslané společností Mero, a. s.

Doležalová Radomíra

FW: Žádost o informace

Komu: [novotnyj@mf.cz](mailto:novotnyj@mf.cz)

16. února 2018 13:26

DR

Vážený pane Novotný,

dovoluji si Vás informovat, že společnost MERO ČR, a. s., (se sídlem Veltruská 748, Kralupy nad Vltavou) nepodléhá povinností dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Naše společnost totiž nenaplnuje definici povinného subjektu dle ustanovení § 2 výše uvedeného zákona, a to zejména proto, že patří mezi právnické osoby, ve kterých má povinný subjekt rozhodující vliv, avšak neplní čistě veřejný účel, protože jejím primárním cílem je podnikat a dosahovat zisků podnikatelskou činností.

Odpovědi na dotazy s ohledem na právní předpisy či zájmy společnosti samozřejmě poskytujeme.

Údaje ke konkrétním osobám ale považuje společnost MERO ČR, a. s., za informace osobní povahy a tedy chráněné jako osobní nebo citlivé údaje fyzické osoby, a takové informace neposkytuje i s ohledem na skutečnost, že se jedná o informace týkající se majetkových poměrů fyzických osob, které nejsou subjektem povinným poskytovat takové informace.

Děkuji za pochopení a přeji příjemný víkend  
Radomíra Doležalová

**mero**

Ing. Radomíra Doležalová  
tajemník společnosti  
Tel.: +420 315 701 319  
Mobil: +420 602 613 812  
E-mail: [dolezalova@mero.cz](mailto:dolezalova@mero.cz)

**MERO ČR, a. s.**  
Veltruská 748, 278 01 Kralupy nad Vltavou, Česká republika  
Tel.: +420 315 701 111  
Fax: +420 315 720 110  
E-mail: [info@mero.cz](mailto:info@mero.cz)  
[www.mero.cz](http://www.mero.cz)  
Držitel certifikátu ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001, ISO/IEC 27001,  
ČSN EN ISO 50001



9. Rozhodnutí o žádosti zaslané společností EGAP, a. s.



Vážený pan  
Jan Novotný  
Mezi Vodami 1952/9  
143 00 Praha 4  
novotnyj@mf.cz

V Praze dne 5. března 2018  
Č. j.: 862/1001/18

Vážený pane Novotný,

obdrželi jsme Váš dopis ze dne 5. února 2018, kterým žádáte o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, o výši všech odměn a tantiém jednotlivých členů statutárních orgánů společnosti Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s. za období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2017.

K Vaší žádosti sdělujeme, že požadované informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, neposkytneme, protože Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s. není povinným subjektem k poskytování informací ve smyslu § 2 odst. 1 uvedeného zákona, jelikož není ani státním orgánem, ani územním samosprávným celkem anebo jejich orgánem a ani nenaplnuje znaky veřejné instituce ve smyslu kritérií stanovených v příslušné judikatuře.

S pozdravem

Mgr. Josef Jirkal  
tiskový mluvčí  
Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.

Exportní garanční a pojišťovací společnost a.s.  
Vodičkova 34/701, P. O. Box 6  
111 21 Praha 1, Česká republika  
tel.: +420 222 841 111  
fax: + 420 222 844 100

IČ: 45279314, DIČ: CZ45279314  
Zapsáno v obchodním rejstříku  
vedeném Městským soudem  
Praze, oddíl B, vložka 1619.

10. Rozhodnutí o žádosti zasláné společnosti ČD Cargo, a. s.



Jan Novotný  
Mezi Vodami 1952/9  
143 00 Praha 4

Váš dopis zn./ze dne	05. 02. 2018	Vyřizuje	JUDr. Gabriela Pivokonská
Naše značka	0038/2018/O25	Funkce	Podnikový právník
Datum	07.02. 2018	Tel.	+420 702 118 573
Přílohy	1x Pověření JUDr. Pivokonské	Fax	Číslo datové schránky: 8tscdpq
Věc	<b>Sdělení k žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb.</b>	e-mail	<a href="mailto:gabriela.pivokonska@cdcargo.cz">gabriela.pivokonska@cdcargo.cz</a>

Vážený pane Novotný,

dne 06. 02. 2018 jsme obdrželi Vaši žádost o informace, v níž s odkazem na zák. č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, žádáte o poskytnutí informací, k níž sdělujeme následující.

Společnost ČD Cargo, a.s. vznikla ke dni 1. 12. 2007 jakožto obchodní společnost založená za účelem dosahování zisku a nikoliv za účelem uspokojování veřejných potřeb. Po celou dobu existence obchodní společnosti ČD Cargo, a.s., stejně jako je tomu v současné době, převažovaly a převažují soukromé prvky existence obchodní společnosti nad možnými prvky, které by teoreticky mohly vést k úvahám o, byť i jen nepřímém, uplatňování veřejného vlivu na fungování obchodní společnosti. Na podporu našich tvrzení si dále dovoluujeme uvést, že rozhodnutím Drážního úřadu ze dne 16. 12. 2013 bylo stanoveno, že ČD Cargo, a.s. již neprovozuje veřejnou drážní dopravu. Společnost ČD Cargo, a.s. nespĺňuje ani definiční znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, jak vymezuje Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 a nálezu sp. zn. IV.ÚS 1146/16.

Společnost ČD Cargo, a.s. tudíž není povinným subjektem k poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

S pozdravem

za ČD Cargo, a.s.  
JUDr. Gabriela Pivokonská  
podnikový právník

ČD Cargo, a.s., Jankovcova 1569/2c, 170 00 Praha 7-Holešovice,  
Česká republika, [www.cdcargo.cz](http://www.cdcargo.cz), IČ: 281 96 678, DIČ: CZ 281 96 678  
Společnost je zapsána v Obchodním rejstříku Městského soudu  
v Praze, oddíl B, vložka 12 844  
Společnost je držitelem certifikátů ISO 9001:2008, ISO 14001:2004,  
OHSAS 18001:2007 a AEO



11. Odvolání zaslané společnosti ČD Cargo, a. s.

**Odvolání ve věci žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb.**

ČD Cargo, a.s.

Jankovcova 1569/2c, Holešovice  
170 00 Praha 7

V Praze dne 16. 2. 2018

Ve smyslu § 16 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím podávám odvolání ve věci žádosti o zpřístupnění následujících informací:

*Jaká byla výše všech odměn a tantiémů členů statutárních orgánů společnosti ČD Cargo, a. s., za období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2017? Prosím o informace o výplatách jednotlivým členům orgánů, nikoli informaci o celkové výplatě všem členům.*

Tato žádost o informace byla odmítnuta povinným subjektem dne 7. února 2018 s odůvodněním: „Společnost ČD Cargo, a. s. vznikla ke dni 1. 12. 2007 jakožto obchodní společnost založená za účelem dosahování zisku a nikoliv za účelem uspokojování veřejných potřeb. Po celou dobu existence obchodní společnosti ČD Cargo, a. s., stejně jako je tomu v současné době, převažovaly a převažují soukromé prvky existence obchodní společnosti nad možnými prvky, které by teoreticky mohly vést k úvahám o, byť i jen nepřímém, uplatňování veřejného vlivu na fungování obchodní společnosti. Na podporu našich tvrzení si dále dovoluujeme uvést, že rozhodnutím Drážního úřadu ze dne 16. 12. 2013 bylo stanoveno, že ČD Cargo, a. s. již neprovozuje veřejnou drážní dopravu. Společnost ČD Cargo, a. s. nesplňuje ani definiční znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, jak vymezuje Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 a nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16.“

ČD Cargo, a. s. je v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu veřejnou institucí dle § 2, odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., tedy osobou povinnou dle tohoto zákona. V této souvislosti lze připomenout nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 330/12 ve věci Dopravního podniku hlavního města Prahy, a. s. či sp. zn. III. ÚS 1705/13 ve věci Brněnské komunikace, a. s. V neposlední řadě lze upozornit na nález sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ve věci společnosti ČEZ, a. s., z něhož *a contrario* vyplývá, že ČD Cargo, a. s. jakožto obchodní společnost 100% ovládaná státem zprostředkovaně prostřednictvím společnosti ČD, a. s. může být považována za veřejnou institucí dle výše uvedeného zákona.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Právní věta z nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16: *Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci neseřádali z těchto subjektů.*

Podle nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 je třeba u obchodních společností stoprocentně vlastněných povinnými subjekty i nadále posoudit, zda naplňují znaky veřejné instituce ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci Letiště Praha.

V tomto nálezu byl předestřen pětistupňový test rozlišující instituci veřejnou a soukromou, když právě podřazení subjektu pod pojem „veřejná instituce“ z něj činí povinný subjekt podle § 2 informačního zákona. Jedná se o následující stupně: a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či ne; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či ne; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Jak Ústavní soud uvedl: „zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či soukromou musí vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické“.

Podle výše uvedeného pětistupňového testu je třeba konstatovat, že u společnosti ČD Cargo, a. s. převažují znaky typické pro veřejnou instituci. ČD Cargo, a. s. a) byla založena primárně 31. 10. 2007 na základě usnesení vlády ČR č. 848 ze dne 25. července 2007 a posléze vznikla zápisem do obchodního rejstříku dne 1. prosince 2007. Dále b) byla zřízena jediným akcionářem společnosti České dráhy, a. s., kterým je Česká republika, prostřednictvím jejího řídicího výboru jako dceřiná společnost společnosti České dráhy, a. s. Dále c) orgány společnosti jsou vytvářeny výhradně jediným akcionářem společností České dráhy, a. s., kterou 100% vlastní Česká republika, d) Česká republika tak prostřednictvím řídicího výboru ČD, a. s. nejen vykonává svá akcionářská práva, ale výhradně společnost ČD Cargo, a. s. ovládá, takže záleží čistě na její vůli, zda bude společnost dále existovat, či zanikne. Řídicí výbor ČD, a. s. tvoří tři vládou písemně pověřenými zaměstnanci Ministerstva dopravy a po jednom vládou písemně pověřenými zaměstnanci Ministerstva financí, Ministerstva obrany, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva pro místní rozvoj. Dále e) lze v činnosti společnosti spatřovat i veřejný účel, přestože již od 16. 12. 2013 neprovozuje veřejnou drážní dopravu. ČD Cargo, a. s. je největším českým železničním dopravcem s tržním podílem 63,5 % (2017), který se specializuje na nákladní dopravu, která je jeho hlavním vkladem získaným od společnosti ČD, a. s. plně ovládané státem. Společnost ČD Cargo, a. s. má zásadní pozici na českém železničním trhu v souvislosti s energetickým zásobováním. Pro energetickou soběstačnost České republiky je tak její fungování naprosto klíčové.

I z tohoto důvodu si ve společnosti stát vždy zprostředkovaně ponechával 100% podíl akcií bez jakéhokoliv vlivu soukromého kapitálu. Z výše popsaného testu je zřejmé, že společnost ČD Cargo, a. s. je veřejnou institucí, a tedy povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb.

Účelem této žádosti o informace je aktuální zpravodajství, které zkoumá vynakládání veřejných prostředků ve státem a územními samosprávnými celky vlastněných obchodních společnostech. Je ve značném veřejném zájmu, aby odměny politicky nominovaných zástupců státu a územních

samosprávných celků v jejich stoprocentně vlastněných obchodních společnostech byly transparentní, a předešlo se tak především podezření z nehospodárného využívání veřejných prostředků a zneužívání této politické pravomoci.

Požadované informace žádám poskytnout v písemné formě a zaslat elektronicky na níže uvedenou e-mailovou adresu. Za jejich poskytnutí předem děkuji.

S pozdravem,

Jan Novotný

dat. narození: 24. 7. 1987

adresa: Mezi Vodami 1952/9

143 00 Praha 4

novotnyj@mf.cz



12. Rozhodnutí o žádosti zaslané společností PMDP, a. s.

Plzeňské městské  
dopravní podniky 

Jan Novotný  
Mezi Vodami 1952/9  
143 00 Praha 4  
novotnyj@mf.cz

V Plzni dne 13. 2. 2018

Naše spis. zn.: 2/106/2017

Vyřizuje / linka: Mgr. Kotoučová/ +420 378 037 493

č.j.: 603/ÚGR/KOT/PMDP/2018

Věc: odmítnutí žádosti o poskytnutí informace podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon“)

Povinný subjekt: Plzeňské městské dopravní podniky, a.s., sídlem Denisovo nábřeží 920/12, Východní Předměstí, 301 00 Plzeň, IČ: 25220683 (dále jen „PMDP“ nebo „povinný subjekt“)

Vážený pane Novotný,

společnost PMDP obdržela dne 12. 2. 2018 elektronickou žádost o poskytnutí informace datovanou dne 9. 2. 2018.

Vaše žádost obsahuje žádost o poskytnutí informace:

- 1) Jaká byla výše všech odměn a tantiémů jednotlivých členů statutárních orgánů společnosti PMDP za období od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2017? Prosim o informace o výplatách jednotlivým členům orgánů, nikoli informací o celkové výplatě všem členům.

Povinný subjekt Vaši žádost podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů zcela **odmítá**.

**Odůvodnění:**

Vaše žádost byla posouzena a odmítnuta z důvodu ochrany soukromí jednotlivých osob dle § 8a zákona č. 106/1999 Sb. V daném případě byla zvažována možná míra proporcionality mezi ústavním právem na informace

Plzeňské městské dopravní podniky, a.s.  
Denisovo nábřeží 920/12  
301 00 Plzeň - Východní Předměstí  
T +420 378 031 120  
F +420 377 320 493  
E pmdp@pmdp.cz  
W www.pmdp.cz

Zapsáno v obchodním rejstříku  
vedeném KS v Plzni,  
oddíl B, vložka 710  
IČ 25220683  
DIČ CZ25220683  
Bank. spoj: ČSOB  
ČÚ 117433803/0300

1/2



dle § 17 odst. 1 zákona č. 2/1993 Sb., usnesení o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku ČR (dále jen „Listiny“) a ústavním právem nedotknutelnosti osoby a jejího soukromí dle § 7 odst. 1 Listiny, dále s ústavním právem na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života dle § 10 odst. 2 Listiny a s právem na respektování soukromého a rodinného života dle čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod když byla vyhodnocena vyšší míra ochrany práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, jelikož sdělení informace o výši odměn a tantiém jednotlivých členů statutárních orgánů společnosti PMDP spadá jednoznačně pod ochranu ústavního práva na ochranu soukromí.

#### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí je možné podat na adresu Plzeňské městské dopravní podniky, a. s., sídlem Plzeň, Východní Předměstí, Denisovo nábřeží 920/12, 301 00 **odvolání** dle § 16 zákona č. 106/19999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a to do 15 dnů od doručení tohoto rozhodnutí.

Mgr. Lucie Kotoučová  
právní oddělení

Digitálně  
podepsal Mgr.  
Lucie Kotoučová  
Datum:  
2018.02.13  
14:06:07 +01:00

---

Plzeňské městské dopravní podniky, a.s.  
Denisovo nábřeží 920/12  
301 00 Plzeň - Východní Předměstí  
T +420 378 031 120  
F +420 377 320 493  
E [pmdp@pmdp.cz](mailto:pmdp@pmdp.cz)  
W [www.pmdp.cz](http://www.pmdp.cz)

Zapsáno v obchodním rejstříku  
vedeném KS v Plzni,  
oddíl B, vložka 710  
IČ 25220683  
DIČ CZ25220683  
Bank. spoj.: ČSOB  
ČÚ 117433803/0300

2/2



13. Rozhodnutí o žádosti zaslané společností DPMB, a. s.

Jedíme pro vás.



Vážený pan  
Jan Novotný  
Mezi Vodami 1952/9  
143 00 Praha 4

VÁŠ DOPIS ZNAČKY/ZE DNE  
9. 2. 2018

DOTAZ Č./ČJ  
5/169/2/2018  
02448/2018

VYŘIZUJE/LINKA  
Mgr. Synáková/1134

BRNO  
26. 2. 2018

### ROZHODNUTÍ

Dopravní podnik města Brna, a.s. (dále jen „DPMB, a.s.“ nebo „povinný subjekt“) jako povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“) rozhodl v souladu s ustanovením § 15 odst. 1 a § 8a InfZ ve spojení s příslušnými ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a s příslušnými ustanoveními zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, o žádosti pana Jana Novotného, Mezi Vodami 1952/9, 143 00 Praha 4, nar. 24. 7. 1987 (dále jen „žadatel“) ze dne 9. 2. 2018, o poskytnutí informace podle InfZ

**takto:**

**Žádost žadatele ze dne 9. 2. 2018 se dle § 15 odst. 1 InfZ ve spojení s § 8a InfZ odmítá.**

### Odůvodnění:

DPMB, a.s. obdržel dne 9. 2. 2018 žádost žadatele – Jana Novotného, Mezi Vodami 1952/9, 143 00 Praha 4, nar. 24. 7. 1987.

Žadatel se domáhal poskytnutí následující informace:

*„Jaká byla výše všech odměn a tantiémů jednotlivých členů statutárních orgánů společnosti Dopravní podnik města Brna, a. s. za období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2017? Prosím o informace o výplatách jednotlivým členům orgánů, nikoli informaci o celkové výplatě všem členům.“*

Při posuzování a vyřizování žádosti o informace vzal povinný subjekt v úvahu právní názory odborné literatury k InfZ (FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš; JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1 vyd. Praha: C. H. Beck, 2016) a rozsudek Nejvyššího správního soudu (rozsudek čj. 8 As 55/2012 ze dne 22. 10. 2014).

Dopravní podnik města Brna, a. s.  
Hlinky 64/151, Pisárky, 603 00 Brno, Doručovací číslo: 656 46, telefon: 543 171 111, www.dpmb.cz, dpmb@dpmb.cz  
Společnost je zapsaná v OR vedeném KS v Brně, oddíl B, vložka 2463  
Společnost je držitelem certifikátu ČSN EN ISO 9001:2009

BANKOVNÍ SPOJENÍ: Komerční banka, a.s., pobočka Brno - město  
číslo účtu: 8905621/0100, IBAN: CZ28 0100 0000 0000 0890 5621  
BIC/SWIFT kód: KOMB CZ33, IČO: 2550 8881, DIČ: CZ 2550 8881



Ve shora uvedeném rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že povinné subjekty jsou povinny poskytovat podle § 8b InfZ informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků. Členové statutárního orgánu DPMB, a.s. nejsou zaměstnanci placení z veřejných prostředků. Tento judikát Nejvyššího správního soudu tedy nelze na poskytnutí informace – „odměny a tantiémy“ jednotlivých členů statutárního orgánu společnosti Dopravní podnik města Brna, a. s. aplikovat. Vztah člena statutárního orgánu a obchodní korporace je založen smlouvou o výkonu funkce a řídí se dle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů, nikoliv zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce, ve znění pozdějších předpisů. DPMB, a.s. pro úplnost také uvádí, že odměny a tantiémy členů statutárního orgánu DPMB, a.s., jakožto akciové společnosti, nejsou hrazeny z veřejných prostředků.

DPMB, a.s. reflektuje ustanovení § 8a InfZ, dle něhož informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu.

DPMB, a.s. dospěl k závěru, že je dán zákonný důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, a to na základě ustanovení § 8a InfZ ve spojení s § 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

DPMB, a.s. si je vědom ustálené judikatury soudů a závěrů odborné literatury a bez ohledu na svůj názor si je vědom své povinnosti provést test proporcionality. Dle názoru DPMB, a.s. v tomto případě dochází ke střetu dvou ústavně zaručených práv a to práva na informace a práva na soukromí. DPMB, a.s. coby povinný subjekt tedy považuje za důležité zvážit, které ze shora uvedených práv bude v daném případě upřednostněno.

Aby jedno právo mohlo být omezeno na úkor druhého, Ústavní soud vyloučil pravidla, kterými se řídil při poměřování základních práv (tj. v rámci provádění testu proporcionality) tak, že vzájemné poměřování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá dle jeho názoru v následujících kritériích: prvním je kritérium vhodnosti, druhým je kritérium potřebnosti a třetím kritériem testu proporcionality je faktor poměřování.

Povinný subjekt po provedení testu proporcionality dospěl k následujícím závěrům:

**Kritérium vhodnosti:** Povinný subjekt zkoumal, zdali „*institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout stanovený cíl (ochranu jiného základního práva)*“?

Dle povinného subjektu je postaveno na jisto, že čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod představuje vnější kontrolu výkonu veřejné správy/veřejných institucí ze strany veřejnosti, neboť státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.

Povinný subjekt v rámci posuzování kritéria vhodnosti má za to, že „odměny a tantiémy“ jednotlivých členů statutárního orgánu společnosti Dopravní podnik města Brna, a. s. nemá z hlediska kontroly výkonu veřejně správy význam a tyto informace jsou tedy irelevantní.

Poskytnutím těchto informací by tedy dle mínění povinného subjektu nesplnilo účel vytyčený zákonodárcem.

**Kritérium potřebnosti:** povinný subjekt zkoumal, zdali by stanoveného cíle nemohlo být dosaženo „jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod“?

Povinný subjekt se domnívá, že dosažení vytyčeného cíle lze dosáhnout prostřednictvím i jiných prostředků.

**Kritérium poměrování:** povinný subjekt porovnává „závažnost obou v kolizi stojících základních práv“?

Povinný subjekt v rámci poměrování konstatuje, že požadované informace se netýkají ani působnosti povinného subjektu a dále ze strany povinného subjektu nebyl nalezen ani veřejný zájem, který by hovořil ve prospěch poskytnutí požadované informace.

S ohledem na výše uvedené rozhodl DPMB, a.s. tak, že žádost o poskytnutí informace odmítl. Z výsledku testu proporcionality je evidentní, že v tomto případě je nutné upřednostnit právo na soukromí před právem žadatele na poskytnutí informací.

**Poučení:**

Proti rozhodnutí DPMB, a.s. o odmítnutí žádosti lze podat odvolání do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Odvolání se podává správní ředitelce. Odvolacím orgánem proti rozhodnutí správní ředitelky je generální ředitel DPMB, a.s.

S pozdravem

JUDr. Eva Lukavská  
správní ředitelka

DOPRAVNÍ PODNIK MĚSTA BRNA  
akciová společnost  
HLINKY 151  
656 46 BRNO

14. Odvolání zaslané společnosti DPMB, a. s.

**Odvolání ve věci žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb.**

Dopravní podnik města Brna, a.s.

Hlinky 64/151, Pisárky

603 00 Brno

V Praze dne 2. 3. 2018

Ve smyslu § 16 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím podávám odvolání ve věci žádosti o zpřístupnění následujících informací:

*Jaká byla výše všech odměn a tantiémů členů orgánů společnosti Dopravní podnik města Brna, a. s., za období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2017? Prosím o informace o výplatách jednotlivým členům orgánů, nikoli informaci o celkové výplatě všem členům.*

Tato žádost o informace byla odmítnuta povinným subjektem dne 26. února 2018 odmítnuta.

Dopravní podnik města Brna, a. s. je v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu veřejnou institucí dle § 2, odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., tedy subjektem povinným dle tohoto zákona. V této souvislosti lze připomenout nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 330/12 ve věci Dopravního podniku hlavního města Prahy, a. s. či sp. zn. III. ÚS 1705/13 ve věci Brněnské komunikace, a. s. V neposlední řadě lze upozornit na nález sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ve věci společnosti ČEZ, a. s., z něhož *a contrario* vyplývá, že Dopravní podnik města Brna, a. s. jakožto obchodní společnost 100% vlastněná statutárním městem Brnem může být považována za veřejnou institucí dle výše uvedeného zákona.<sup>1</sup> Sám povinný subjekt toto nepopírá a z odmítnutí poskytnutí informací je to zřejmé.

Jako povinný subjekt je však dle § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. povinen poskytovat základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Toto ustanovení se netýká pouze zaměstnancům, jak namítá povinný subjekt v odůvodnění odmítnutí žádosti. Společnost Dopravní podnik města Brna, a. s. je přitom významným příjemcem veřejných prostředků. Kompenzační prostředky na pokrytí výkonů společnosti 100% vlastněné statutárním městem Brnem byly Radou města Brna pro rok 2017 schváleny dne 15. 11. 2016 ve výši 1 750 000 000 Kč.

<sup>1</sup> Právní věta z nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16: Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů.

Je třeba také připomenout, že členy statutárních orgánů povinného subjektu jsou i některé osoby veřejně činné, jejichž ochrana osobnosti je dle ustálené judikatury Ústavního soudu nižší než u ostatních osob. Poskytnutí informace o odměnách a tantiémách těchto politicky činných osob je proto nejen vhodné, ale účelu informování veřejnosti o odměnách politicky činných osob navíc nelze dosáhnout jinými prostředky. Informace se logicky týkají působnosti povinného subjektu. Z výše uvedených důvodů je zřejmé, že případný test proporcionality jednoznačně upřednostňuje právo na informace před právem na soukromí.

Účelem této žádosti o informace je aktuální zpravodajství, které zkoumá vynakládání veřejných prostředků ve státem a územními samosprávnými celky vlastněných obchodních společnostech. Tím je naplněna první podmínka stanovená v nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16, ze dne 17. 10. 2017. Je ve značném veřejném zájmu, aby odměny a tantiémy politicky nominovaných zástupců státu a územních samosprávných celků v jejich stoprocentně vlastněných obchodních společnostech byly transparentní, a předešlo se tak především podezření z nehospodárného využívání veřejných prostředků a zneužívání této politické pravomoci. Žádost tedy naplňuje i druhou podmínku dle výše uvedeného nálezů Ústavního soudu. Žadatel o informaci navíc plní roli tzv. společenského hlídačů psa, jelikož je pracovníkem média, jehož jedním z hlavních cílů je informování veřejnosti o vynakládání veřejných prostředků. A konečně požadovaná informace existuje a je dostupná.

Požadované informace žádám poskytnout v písemné formě a zaslat elektronicky na níže uvedenou e-mailovou adresu. Za jejich poskytnutí předem děkuji.

S pozdravem,

Jan Novotný

dat. narození: 24. 7. 1987

adresa: Mezi Vodami 1952/9

143 00 Praha 4

e-mail: novotnyj@mf.cz



15. Rozhodnutí o odvolání zaslanému Dopr. podniku města Pardubic, a. s.

Dopravní podnik města Pardubic a. s.



Dopravní podnik  
města Pardubic a. s.

sídlo:  
Tepiško 2141  
532 20 Pardubice

tel: 466 899 111  
fax: 466 304 778

IČO: 63 21 70 66  
DIČ: CZ 63 21 70 66

zápis v obch. rejstříku:  
Krajský soud  
v Hradci Králové  
odd. B, vl. 1241

bankovní spojení:  
KB Pardubice  
č.ú.  
19 - 237290067 / 0100

e-mail:  
dmp@dmp.cz

web:  
www.dmp.cz

Žadatel o informace: Jan Novotný, nar. 24. 7. 1987, bytem Mezi Vodami 1952/9, 143 00 Praha 4

## Rozhodnutí

o odmítnutí části žádosti

Dopravní podnik města Pardubic a.s. jako povinný subjekt podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím (dále ZSPI) rozhodnul podle ustanovení § 15 citovaného zákona o žádosti o poskytnutí informace ze dne 1. 2. 2013 takto:

**Žádost o poskytnutí informace se podle ustanovení odmítá v části, v níž žadatel žádal o poskytnutí informace o výši odměny a tantiém místopředsedy představenstva.**

Odůvodnění:

Žadatel podal dne 10. 2. 2018 žádost o poskytnutí informací, v níž již formuloval takto:

„Jaká byla výše všech odměn a tantiémů jednotlivých členů statutárních orgánů společnosti Dopravní podnik města Pardubic, a. s. za období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2017?“

Prosím o informace o výplatách jednotlivým členům orgánů, nikoli informaci o celkové výplatě všem členům.“

Podle § 8a ZSPI platí, že osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu. Údaj o výši odměny je přitom osobním údajem. V souladu s ustanovením § 5, odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů (dále jen ZOOÚ) je přitom osobní údaj možné zpracovávat, tedy mimo jiné jej sdělit třetí osobě, zásadně pouze se souhlasem subjektu údajů. Tento souhlas nebyl dán.

Ustanovení § 8b) ZSPI dále ukládá povinné osobě poskytnout základní údaje o osobě, které poskytnul veřejné prostředky. Člena statutárního orgánu, jehož plat je hrazen z veřejných rozpočtů, je nutno za příjemce veřejných prostředků považovat, neboť na případ takového zaměstnance nedopadá výjimka uvedená v §8b odst. 2. Protože se však v daném případě jedná o fyzické osoby a údaj o mzdě (platu) je osobním údajem (na rozdíl např. od údaje o obdržené dotaci), je nutno i toto ustanovení ZSPI konfrontovat s úpravou ZOOÚ. Ustanovení § 8b ZSPI neobsahuje výslovné ustanovení o tom, že se má aplikovat i na případy, kdy jde o osobní údaj, proto je nelze považovat bez dalšího za zvláštní ustanovení ve vztahu k ZOOÚ a údaj o výši odměny na jeho základě bez dalšího poskytnout. Nadto je nutno zdůraznit, že právo každého jednotlivce na ochranu

před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě, je ústavním právem, zakotveným čl. 10 odst. 3 ústavního zákona č. 2/1993, listiny základních práv a svobod (dále jen „listina“). Naproti tomu právo na informace o činnosti veřejné správy je rovněž ústavně zakotvené (v čl. 17 odst. 1 a 5 listiny). Konflikt obou práv tedy vzniká i v ústavněprávní rovině.

V každém jednotlivém případě je proto nutno provést individuální posouzení a provést „test proporcionality“ mezi naléhavostí zájmu na ochraně soukromí konkrétního subjektu údajů na jedné straně a zájmu veřejnosti na kontrole veřejné správy prostřednictvím přístupu k informacím.

V rámci provedeného testu proporcionality došel k závěru, že výsledek testu je rozdílný pro „politicky nominované“ členy statutárního orgánu a člena orgánu (v daném případě místopředsedy představenstva), který je pověřen každodenním řízením společnosti a je tak výkonným manažerem společnosti. V případě politicky nominovaných členů představenstva je podstatné hledisko hospodárnosti vynakládání veřejných prostředků v obchodní společnosti ve vlastnictví veřejnoprávní korporace. Je ve značném veřejném zájmu, aby odměny politicky nominovaných zástupců územních samosprávných celků v jejich stoprocentně vlastněných obchodních společnostech byly transparentní, a předešlo se tak především podezření z nehospodárného využívání veřejných prostředků a zneužívání této politické pravomoci. Právo na soukromí těchto členů statutárního orgánu jakožto, jakožto politicky činných osob, naopak ustupuje do pozadí.

V případě místopředsedy představenstva, který je výkonným manažerem společnosti a není nominován podle politického klíče, je však zájem na ochraně soukromí výrazně vyšší. Naopak zájem na veřejné kontrole a transparentnosti je snížen, neboť odměna je stanovována v rámci funkčního trhu práce, který sám o sobě generuje odměnu v odpovídající výši.

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání k představenstvu společnosti do 15 dnů od jeho doručení.

V Pardubicích dne 9. dubna 2018



.....  
Ing. Tomáš Pelikán, ředitel společnosti

16. Odvolání zaslané Dopravnímu podniku města Hradec Králové, a. s.

### **Odvolání ve věci žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb.**

Dopravní podnik města Hradce Králové, a.s.

Pouchovská 153/52, Věkoše

500 03 Hradec Králové

V Praze dne 2. 3. 2018

Ve smyslu § 16 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím podávám odvolání ve věci žádosti o zpřístupnění následujících informací:

*Jaká byla výše všech odměn a tantiémů členů orgánů společnosti Dopravní podnik města Hradce Králové, a. s., za období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2017? Prosím o informace o výplatách jednotlivým členům orgánů, nikoli informaci o celkové výplatě všem členům.*

Tato žádost o informace byla odmítnuta povinným subjektem dne 26. února 2018 s odůvodněním:

*„Vaši žádost jsem prověřil a ve světle posledních průlomových nálezů Ústavního soudu České republiky, a to konkrétně ve světle nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146 ze dne 20. 6. 2017, jakož i nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017 Vám sděluji, že Vámi požadované informace Vám z níže předestřených důvodů neposkytneme.*

*V prvně označeném nálezu, a to konkrétně v bodě 69, Ústavní soud České republiky stanovil obecné pravidlo, dle kterého platí, že „obchodní společnost představuje typický příklad soukromoprávního subjektu, vůči němuž se, pokud jde o ukládání povinností, musí v plné míře uplatnit ústavní záruky základních práv a svobod. Nezáleží na tom, zda je jejím společníkem stát nebo územně samosprávný celek, ani jaká je jejich účast v obchodní společnosti a práva a povinnosti z ní plynoucí. Obchodní společnost je samostatný subjekt, jehož zájmy nemusí být totožné se zájmy jejího společníka.“*

*Z citované klíčové pasáže nálezu Ústavního soudu České republiky, ve spojení s bodem 65 téhož nálezu, vyplývá, že by obchodní společnost mohla být označena za „veřejnou instituci“ ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím pouze tehdy, pokud by tak výslovně stanovil zákon, nikoli jen na základě kritérií dotvářených soudy. Jelikož naše společnost je nepochybně soukromoprávní obchodní korporací řídicí se zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, domníváme se, že na ni nelze ve světle předestřeného názoru Ústavního soudu České republiky hledět jako na subjekt, který by byl povinným subjektem ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.*



*Nicméně i kdyby snad byla naše společnost povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, což se však s ohledem na shora předestřený názor Ústavního soudu České republiky nedomníváme, pak bychom Vám přesto nemohli požadované informace poskytnout.*

*Na základě nálezu Ústavního soudu České republiky sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017 je totiž nutno konstatovat, že těžiště problému spočívá v posouzení, zda při poskytování informací podle ustanovení § 8b zákona č.106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, jejichž sdělení požadujete, musejí povinné subjekty brát ohledy na skutečnost, že některé z jimi poskytovaných informací jsou soukromé a tudíž jsou chráněny relevantními články Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), a zda proto tyto povinné osoby musejí přihlídnout i k ústavně chráněnému základnímu právu dotčených osob na ochranu soukromí. Článek 17 odst. 1 Listiny zaručuje (obdobně jako článek 10, odst. 1 Úmluvy) právo na přístup k informacím, když ustanovení článku 17 odst. 5 Listiny zavazuje státní orgány a orgány územní samosprávy poskytovat informace o své činnosti „přiměřeným způsobem“ s tím, že podmínky a provedení tohoto závazku, resp. jemu odpovídajícího práva, stanoví zákon. Právo na informace ve veřejném právu není absolutní, pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, chráněného článkem 10 Listiny a článkem 8 Úmluvy a proto je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu.*

*Ve Vaší žádosti o informace ze dne 9. 2. 2018 však není jakákoliv zmínka o účelu, k jakému mají být požadované informace využity a z jakého důvodu jsou také tyto informace, nepochybně se dotýkající soukromého života dotčených osob, požadovány. Nebylo proto ani možné posoudit, zda sledovaného účelu nebylo možné dosáhnout i jinak, to je při šetření ústavně chráněných základních práv dotčených osob, do nichž by bylo zpřístupněním informací nepochybně zasazeno. Nadto nelze ani zcela pominout, že zveřejněním odměn uvedených osob by bylo porušeno i právo na ochranu obchodního tajemství, a vedlo by ke zhoršení postavení naší společnosti na konkurenčním trhu. Případným zveřejněním informací by totiž naše společnost fakticky poskytla svým konkurentům výhodu pro případnou soutěž o kvalifikované osoby do vedení jiných dopravních podniků, resp. společností zabývajících se osobní či nákladní dopravou.“*

Dopravní podnik města Hradce Králové, a. s. je v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu veřejnou institucí dle § 2, odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., tedy subjektem povinným dle tohoto zákona. V této souvislosti lze připomenout nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 330/12 ve věci Dopravního podniku hlavního města Prahy, a. s. či sp. zn. III. ÚS 1705/13 ve věci Brněnské komunikace, a. s. V neposlední řadě lze upozornit na nálezy sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ve věci společnosti ČEZ, a. s., z něhož *a contrario* vyplývá, že Dopravní podnik města Hradce Králové, a. s. jakožto obchodní společnost 100% vlastněná statutárním městem Hradec



Králové může být považována za veřejnou instituci dle výše uvedeného zákona.<sup>1</sup> Sám povinný subjekt toto nepopírá a z odmítnutí poskytnutí informací je to zřejmé.

Podle nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 je třeba u obchodních společností stoprocentně vlastněných povinnými subjekty i nadále posoudit, zda naplňují znaky veřejné instituce ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 ve věci Letiště Praha.

V tomto nálezu byl předestřen pětistupňový test rozlišující instituci veřejnou a soukromou, když právě podřazení subjektu pod pojem „veřejná instituce“ z něj činí povinný subjekt podle § 2 informačního zákona. Jedná se o následující stupně: a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či ne; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či ne; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Jak Ústavní soud uvedl: „zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či soukromou musí vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické“.

Podle výše uvedeného pětistupňového testu je třeba konstatovat, že u společnosti Dopravní podnik města Hradce Králové, a. s. převažují znaky typické pro veřejnou instituci. Dopravní podnik města Hradce Králové, a. s. a) byla vytvořena zakladatelskou listinou zakladatelem městem Hradec Králové ve formě notářského zápisu ze dne 17. 3. 1997 a k 1. 4. 1994 byla zapsána do obchodního rejstříku. Dále b) byla zřízena jediným zakladatelem, a to městem Hradec Králové. Dále c) orgány společnosti jsou vytvářeny jediným akcionářem, a to statutárním městem Hradec Králové. Dále d) město Hradec Králové tak nejen vykonává svá akcionářská práva, ale výhradně Dopravní podnik města Hradce Králové, a. s. ovládá, takže záleží čistě na jeho vůli, zda bude společnost dále existovat, či zanikne. Dále e) lze v činnosti společnosti spatřovat významný veřejný účel, jelikož hlavní činností společnosti Dopravní podnik města Hradce Králové, a.s. je zajišťování a provozování městské hromadné dopravy na území města Hradec Králové a do dopravně připojených obcí.

I z tohoto důvodu si ve společnosti město Hradec Králové vždy ponechávalo 100% podíl akcií bez jakéhokoliv vlivu soukromého kapitálu. Z výše popsaného testu je zřejmé, že společnost Dopravní podnik města Hradce Králové, a. s. je veřejnou institucí, a tedy povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb.

<sup>1</sup> Právní věta z nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16: Povahu veřejné instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím naopak v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů.

Jako povinný subjekt je však dle § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. povinen poskytovat základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Společnost Dopravní podnik města Hradce Králové, a. s. je přitom významným příjemcem veřejných prostředků. K 1. 1. 2016 byla mezi městem Hradec Králové a akciovou společností Dopravní podnik města Hradce Králové, a.s. uzavřena „Smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících na území statutárního města Hradce Králové, dopravně připojených obcí a o kompenzaci za tyto služby pro roky 2016 – 2025“. Na základě výše uvedeného poskytlo město společnosti kompenzaci v celkové výši 175 764 000,- Kč.

Účelem této žádosti o informace je aktuální zpravodajství, které zkoumá vynakládání veřejných prostředků ve státě a územními samosprávnými celky vlastněných obchodních společnostech. Tím je naplněna první podmínka stanovená v nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16, ze dne 17. 10. 2017. Je ve značném veřejném zájmu, aby odměny a tantiémy politicky nominovaných zástupců státu a územních samosprávných celků v jejich stoprocentně vlastněných obchodních společnostech byly transparentní, a předešlo se tak především podezření z nehospodárného využívání veřejných prostředků a zneužívání této politické pravomoci. Žádost tedy naplňuje i druhou podmínku dle výše uvedeného nálezů Ústavního soudu. Žadatel o informaci navíc plní roli tzv. společenského hlídačů psa, jelikož je pracovníkem média, jehož jedním z hlavních cílů je informování veřejnosti o vynakládání veřejných prostředků. A konečně požadovaná informace existuje a je dostupná.

Požadované informace žádám poskytnout v písemné formě a zaslat elektronicky na níže uvedenou e-mailovou adresu. Za jejich poskytnutí předem děkuji.

S pozdravem,

Jan Novotný

dat. narození: 24. 7. 1987

adresa: Mezi Vodami 1952/9

143 00 Praha 4

e-mail: novotnyj@mf.cz

17. Rozhodnutí o odvolání zaslanému DPMHK, a. s.



**DOPRAVNÍ PODNIK MĚSTA HRADCE KRÁLOVÉ**

Dopravní podnik města Hradce Králové, a.s.,  
Pouchovská 153, 500 03 Hradec Králové 3  
IČ: 25267213, DIČ: CZ25267213  
Tel: +420 495 089 111  
Fax: +420 495 544 455  
E-mail: info@dpmhk.cz  
www.dpmhk.cz

**Vážený pan  
Jan Novotný  
Mezi Vodami 1952/9  
143 00 Praha 4**

Společnost je zapsána v obchodním rejstříku vedeném Krajským soudem  
v Hradci Králové, oddíl B, vložka 1625, den zápisu 1. 4. 1997.

VÁS DOPIS ZNAČKY / ZE DNE  
NAŠE ZNAČKA  
DPI 537 / 2018  
VYŘIZUJE / LINKA  
Blažková/101  
HRADEC KRÁLOVÉ  
10.4.2018

**VĚC: Vyjádření k odvolání ve věci žádosti o informace podle zákona č.106/1999 Sb.**

Vážený pane,

dne 27. 3. 2018 nám bylo doručeno Vaše podání, označené jako odvolání, ve věci žádosti o informace podle zákona č.106/1999 Sb. ze dne 2. 3. 2018. K tomuto podání podáváme následně toto naše vyjádření.

Vaše odvolání směřuje do našeho podání ze dne 26.2.2018, kterým jsme odmítli podat informace dle Vaší žádosti ze dne 9.2.2018. V této naší zamítavé odpovědi jsme Vám velice podrobně sdělili, s odvoláním na průlomové Nálezy Ústavního soudu ČR a to konkrétně Nález ÚS sp.zn.IV.ÚS 1146 ze dne 20. 6. 2017 a Nález ÚS sp.zn.IV.ÚS 1378/16 ze dne 17.10.2017, proč Vám Vámi požadované informace nemůžeme poskytnout. Naše zamítavé stanovisko jsme rozdělili na dvě části:

- a) v první části jsme podrobně rozebrali skutečnost, že naše společnost není ve smyslu ustanovení § 2, odst.1 zákona č.106/1999 Sb., povinným subjektem, když citace bodu 69. Nálezu Ústavního soudu č.1146/16 ze dne 20. 6. 2017 celkem pregnantně uvádí „*Obecně platí, že obchodní společnost představuje typický příklad soukromoprávního subjektu, vůči němuž se, pokud jde u ukládání povinností, musí v plné míře uplatnit ústavní záruky základních práv a svobod. Nezáleží na tom, zda je jejím společníkem stát nebo územně samosprávný celek, ani jaká je jejich účast v obchodní společnosti a práva a povinnosti z ní plynoucí. Obchodní společnost je samostatný subjekt, jehož zájmy nemusí být totožné se zájmy jejího společníka.*“ Je tedy možné uvést, že Ústavní soud v tomto svém Nálezu akcentoval skutečnost, že obchodní společnost je principiálně soukromoprávním subjektem, na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v ústavním pořádku, nelze v případě soukromoprávních subjektů ze zákona dovodit žádná kritéria, na jejichž základě by je bylo možné zařadit mezi veřejné instituce.

**POHODLNĚ S MHD** 

b) v druhé části jsme uvedli, že i kdybychom připustili možnost, že by snad naše společnost mohla být povinným subjektem ve smyslu zákona (což však ve vazbě na shora předestřený Nález Ústavního soudu nepřichází v úvahu), jsme přesvědčeni, že bychom Vám přesto nemohli požadované informace poskytnout. K tomuto názoru nás vede Nález Ústavního soudu sp.zn.IV.ÚS 1378/16 ze dne 17.10.2017, ve kterém je uvedeno, že těžiště problémů spočívá v posouzení, zda při poskytování informací podle ust. § 8b) zákona č.106/1999 Sb., musejí povinné subjekty brát ohledy na skutečnost, že některé z jimi poskytovaných informací jsou soukromé a tudíž jsou chráněny relevantními články Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a zda proto povinné osoby musejí přihlídnout i k ústavně chráněnému základnímu právu dotčených zaměstnanců na ochranu soukromí. Článek 17. odst.1. Listiny zaručuje (obdobně jako článek 10., odst.1. Úmluvy) právo na přístup k informacím, když ustanovení článku 17. odst.5. Listiny zavazuje státní orgány a orgány územní samosprávy poskytovat informace o své činnosti „*přiměřeným způsobem*“ s tím, že podmínky a provedení tohoto závazku, resp. jemu odpovídajícího práva, stanoví zákon. *Právo na informace ve veřejném právu není absolutní, pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, chráněného článkem 10. Listiny a článkem 8. Úmluvy a proto je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu.*

Tyto skutečnosti nemohou být vyvráceny Vaším lapidárním prohlášením, že „*Žadatel o informace plní roli tzv. společenského hlídačského psa, jelikož je pracovníkem média, jeho jedním z hlavních cílů je informování veřejnosti o vynaládání veřejných prostředků. Dále uvádíte, že požadovaná informace existuje a je dostupná*“. K tomu tvrzení lze tedy pouze uvést, že pokud je požadovaná informace dostupná, nebrání Vám tedy nic k tomu, abyste si ji obstaral.

S ohledem na shora uvedené, zejména však na průlomové Nálezy Ústavního soudu České republiky, Vám sdělují, že i nadále trváme na našem stanovisku, že Vám Vámi požadované informace nemůžeme poskytnout, když Vaše odvolání do naší zamítavé odpovědi ze dne 26. 2. 2018 nepřineslo nic nového, respektive důvody v něm uvedené nemohou v žádném případě vyvrátit závěry, které jsou obsaženy v citovaných Nálezech Ústavního soudu ČR.

S pozdravem

Dopravní podnik města  
Hradce Králové, a.s.

Zdeněk Abraham  
předseda představenstva

**DOPRAVNÍ PODNIK**  
města HRADCE KRÁLOVÉ, a.s.  
500 03 Pouchovská 153  
IČ: 252 67 213  
DIČ: CZ25267213

①



18. Reakce na žádost zaslou Kongresovému centru Praha, a. s.

☆ **Holeček Milan**  12. února 2018 8:50   
RE: Žádost o informace [Podrobnosti](#)  
Komu: Novotný Jan, Kopie: Roman Straub

V e-mailu byly nalezeny nové kontaktní údaje: Holeček Milan milan.holecek@praguecc.cz [přidat...](#)

Dobrý den, pane Novotný,

není mi jasné, vůči čemu se odvoláváte, když Vám žádost nebyla odmítnuta. Vaše odvolání je tudíž zbytečné.

Dosud Vám bylo toliko sděleno, že KCP není povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb. a nic na tom nezmění ani zasláné odkazy na judikaturu, která se KCP netýká.

Opět Vás žádám o sdělení účelu Vaší žádosti, abychom se seznámili s Vaším záměrem.

KCP posuzuje žádosti o informace od veřejnosti individuálně, ale mohu Vás ubezpečit, že obvykle reaguje vstřícně.

S pozdravem

**Milan Holeček**  
Právník/Legal Counsel

**Kongresové centrum Praha, a. s.**  
5. května 1640/65, Praha 4  
mobil: +420 739 539 290  
e-mail: [holecek@praguecc.cz](mailto:holecek@praguecc.cz)  
web: [www.praguecc.cz](http://www.praguecc.cz)

 **PRAGUE**  
CONGRESS CENTRE  **Holiday Inn**  
PRAGUE  
CONGRESS CENTRE

## 19. Rozhodnutí o odvolání zaslanému Plzeňské teplařenské, a. s.

☆ Siegerová Petra, Ing. @

odpověď - PT, a.s.

Komu: novotnyj@mf.cz, Kopie: Drápela Tomáš, Mgr.

☰ Příchozí - Exchange 9. března 2018 10:27

[Podrobnosti](#)

IS

📧 V e-mailu byly nalezeny nové kontaktní údaje: Siegerová Petra Ing. petra.siegerova@plzenskateplarenska.cz

[přidat...](#) ⓧ

Vážený pane Novotný,

reagujeme tímto na odvolání ve věci žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., ze dne 16.2.2018, jež jsme od Vás obdrželi téhož dne prostřednictvím emailové korespondence, kdy k tomuto sdělujeme následující.

Dne 10.2.2018 jsme obdrželi Vaši žádost o zpřístupnění informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, které se týkaly odměn a tantiém jednotlivých členů statutárních orgánů společnosti Plzeňská teplařenská, a.s., IČO: 497 90 480, za rok 2017.

V reakci na tuto žádost Vám byl z naší strany prostřednictvím emailové korespondence zaslán dne 13.2.2018 dopis, respektive vyjádření k Vaší žádosti, ve kterém společnost Plzeňská teplařenská a.s. konstatovala, že Vám žádané informace neposkytne. Učinila tak proto, že se necítí být, ve smyslu ustanovení § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, povinným subjektem a tudíž tak nemá povinnost Vám poskytnout Vámi žádané informace. Svě stanovisko v dopise Vám zasláném řádně odůvodnila, kdy jej navíc opřela o závazné stanovisko nálezu Ústavního soudu ze dne 20.6.2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.

Dne 16.2.2018 společnost Plzeňská teplařenská a.s. obdržela Vámi podané shora citované odvolání ve smyslu ustanovení § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím, jež směřuje proti odmítnutí podané žádosti o informace.

Dle ustanovení § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím lze podat odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti. Ze strany společnosti Plzeňská teplařenská a.s. však žádné takové rozhodnutí vydáno nebylo, neb ta se nepovažovala a nadále nepovažuje za povinný subjekt ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy v intencích tohoto nemohla jakožto povinný subjekt vydat rozhodnutí v souladu s ustanovením § 14 zákona o svobodném přístupu k informacím.

S ohledem na shora uvedené jsme proto nuceni konstatovat, že je Vámi podané odvolání ve smyslu ustanovení § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím bezpředmětné, neb směřuje proti rozhodnutí, které však vydáno nebylo. Společnost Plzeňská teplařenská a.s. proto není s to, v souladu se shora uvedeným, jak se s takovýmto postupem z Vaší strany vypořádat, kdy opakovaně sděluje, že se necítí být povinným subjektem ve smyslu znění ustanovení § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím a Vámi žádané informace Vám, vážený pane Novotný, neposkytne.

V případě Vašeho setrvání na posouzení celé této záležitosti se případně obraťte na věcně a místně příslušný soud, a to ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění.

Jménem pana generálního ředitele, Mgr. Tomáše Drápely, s pozdravem Petra Siegerová



20. Rozhodnutí o odvolání zaslanému společnosti ČEPRO, a. s.



Jan Novotný  
Mezi Vodami 1952/9, 143 00 Praha 4  
novotnyj@mf.cz

Č. j.: od-00093/OP/18  
V Praze dne 13. 4. 2018

**Věc: Částečné odmítnutí žádosti o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**

Společnost ČEPRO, a. s., IČO: 60193531 se sídlem Dělnická 213/12, Holešovice, 170 00 Praha 7, zapsaná v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, oddíl B, vložka 2341 (dále jen „ČEPRO, a. s.“) obdržela rozhodnutí předsedy představenstva o odvolání ze dne 29. 3. 2018 č. j. od-00070/GR/18 ve věci žádosti o poskytnutí informace ze dne 5. 2. 2018, již se domáhal žadatel Jan Novotný, nar. dne 24. 7. 1987 (dále jen „žadatel“) domáhal poskytnutí níže uvedené informace, a to ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon“). Citovaným rozhodnutím bylo zrušeno rozhodnutí ČEPRO, a.s. ze dne 21. 2. 2018 č. j. od-00048/OP/18 o odmítnutí žádosti žadatele o poskytnutí informací dle zákona a věc byla vrácena k novému projednání.

Žadatel konkrétně požadoval poskytnutí informace „*jaká byla výše všech odměn a tantiémů jednotlivých členů statutárních orgánů společnosti ČEPRO, a.s. za období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2017? Prosim o informace o výplatách jednotlivým členům orgánů, nikoliv informaci o celkové výplatě všem členům.*“ (dále jen „žádost“).

ČEPRO, a.s. v návaznosti na rozhodnutí předsedy představenstva opětovně posoudila žádost žadatele a rozhodla takto:

- I. ČEPRO, a.s. poskytuje dle ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) zákona žadateli informace o výši vyplacených tantiémů jednotlivým členům statutárních orgánů společnosti ČEPRO, a.s. za období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2017.
- II. ČEPRO, a. s. žádost žadatele o poskytnutí informace ze dne 5. 2. 2018, a to v rozsahu žádosti směřující do oblasti odměn vyplacným jednotlivým členům představenstva, na základě ustanovení § 8a zákona ve spojení s ustanovením § 86 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a ustanoveními § 5 a § 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů odmítá.

**Odůvodnění:**

ČEPRO, a.s. obdržela dne 6. 2. 2018 ze strany žadatele žádost o poskytnutí výše uvedené informace, a to ve smyslu zákona.

Shora uvedená žádost byla rozhodnutím č. j. od-00048/OP/18 dne 21. 2. 2018 dle ustanovení § 8a zákona ve spojení s ustanovením § 86 zákona č. 89/2012 Sb. a ustanoveními § 5 a § 10 zákona č. 101/2000 Sb. odmítnuta (dále jen „napadané rozhodnutí“).

Proti napadenému rozhodnutí podal žadatel dne 27. 2. 2018 odvolání.

O odvolání žadatele rozhodl svým rozhodnutím č. j. od-00070/GR/18 dne 29. 3. 2018 předseda představenstva, a to tak, že se napadené rozhodnutí zrušuje a věc se vrací k novému projednání. Nadřízený orgán označil napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, a to z důvodu, že ČEPRO, a.s. při vyřizování žádosti nerozlišila v rámci závěru o neposkytnutí informace mezi odměnami vyplácenými členům statutárního orgánu na základě smluv o výkonu funkce a mezi tantiémami.

Ve vztahu k výroku I. tohoto rozhodnutí ČEPRO, a.s. žadateli sděluje ohledně výše vyplacených tantiém jednotlivým členům statutárních orgánů společnosti ČEPRO, a.s. za období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2017, že v uvedeném období nebyl dán právní důvod a tedy ani nebyly žádné tantiémy jednotlivým členům statutárního orgánu vyplaceny.

Ve vztahu k výroku II. tohoto rozhodnutí ČEPRO, a.s. trvá na své argumentaci, že není s ohledem na aktuální judikaturu Ústavního soudu povinným subjektem ve smyslu zákona, neboť podřízený ČEPRO, a.s. jako obchodní společnost s majetkovou účastí státu, jejíž podstata existence a fungování spočívá především v podnikání, pod ustanovení § 2 odst. 1 zákona by nepochybně ovlivnilo její postavení v rámci hospodářské soutěže. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ze dne 20. 6. 2017 ohledně posouzení soukromoprávní obchodní společnosti jako povinného subjektu jednoznačně konstatoval, že pojem veřejné instituce je „natolik neurčitý, že žádný ze soukromoprávních subjektů (pozn. tedy i společnost ČEPRO) nemůže ze zákona o svobodném přístupu k informacím zjistit, zda má povinnosti povinného subjektu. Na rozdíl od veřejnoprávních subjektů, jejichž povinnost poskytovat informace má základ přímo v 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. Ve vztahu k soukromoprávním subjektům ale žádná „upřesňující“ kritéria dovodit nelze. Nad rámec zákona je přitom nemožno v rámci své rozhodovací činnosti dotvořit ani soudy. Pakliže by tak učinily a na jejich základě přiznaly některému ze soukromoprávních subjektů postavení veřejné instituce, uložily by mu tím povinnost v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“ Tvzení žadatele, že z citovaného nálezu Ústavního soudu „a contrario vyplývá, že ČEPRO, a.s. jakožto obchodní společnost 100 % státem prostřednictvím Ministerstva financí České republiky může být považována za veřejnou instituci“ je účelově extenzivní a spekulativní interpretací uvedeného judikátu.

Jak již ČEPRO, a.s. opakovaně deklarovala, i přes shora uvedené však zastává směrem k veřejnosti jako soukromoprávní akciová společnost, jejímž jediným akcionářem je Česká republika, zásadně otevřený a transparentní přístup, a proto v případech žádostí o poskytnutí informace podaných podle zákona č. 106/1999 Sb. zpravidla postupuje, byť se nepovažuje za povinný subjekt, analogicky podle tohoto zákona. Žádosti o informace jsou tak posuzovány a rozhodovány se snahou o co největší přezkoumatelnost ze strany veřejnosti a s cílem naplnit účel zákona, avšak zároveň při jejich vyřízení musí být posuzovány další právní předpisy, kterými je ČEPRO, a.s. vázána a jejichž ustanovení se mohou dostat do kolize se zákonem o svobodném přístupu k informacím.

ČEPRO, a.s. níže opětovně uvádí svou argumentaci, kterou ve vztahu k odměnám členů statutárního orgánu vyjádřila již v napadeném rozhodnutí.

V souvislosti s posouzením žádosti žadatele je nutné předně připomenout základní smysl a účel zákona, kterým je zajištění kontroly veřejnosti při nakládání s veřejnými prostředky ze strany subjektů, na které zákon dopadá. Na tomto základě je pak třeba definovat faktické postavení ČEPRO, a.s. coby společnosti s majetkovou účastí státu. V daném případě je totiž třeba rozlišovat mezi společností s majetkovou účastí státu, která je v rámci své činnosti podporována, a tedy hospodaří

Stránka 2 z 4



s veřejnými prostředky či jinými dotačními prostředky, a společností s majetkovou účastí státu, která výlučně hospodář s finančními prostředky, které generuje z výsledků svých obchodních aktivit. Právě do druhé množiny subjektů patří i společnost ČEPRO, a.s., která na základě svých hospodářských výsledků, jež jsou ostatně pro veřejnost transparentně zveřejňovány v souladu s příslušným zákonem, hospodář v konkurenčním tržním prostředí výlučně z výnosů své obchodní činnosti. V tomto kontextu je tedy pro posouzení žádosti žadatele relevantní, že členům statutárního orgánu nejsou vypláceny odměny z veřejných prostředků. Tyto osoby tak nejsou v tomto směru příjemci veřejných prostředků, u nichž by bylo, a to v intencích výše prezentovaného účelu zákona, povinností zveřejňovat informace v žadatelem požadovaném rozsahu.

Tvrzení, že ČEPRO, a.s. poskytuje členům představenstva prostředky soukromé a nikoliv veřejné, podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 8 As 55/2012 ze dne 22. 10. 2014, v němž Nejvyšší správní soud k pojmu veřejných prostředků uvádí, že zaměstnanci orgánů veřejné moci a řady dalších povinných subjektů jsou placeni z veřejných prostředků, jsou-li placeni typicky z daní, což zcela odporuje zdroji prostředků, z nichž jsou vypláceny odměny členům orgánů společnosti ČEPRO, a.s. V kontextu s výše uvedeným lze tedy shrnout, že na ČEPRO, a.s. nedopadá povinnost poskytnout žadatelem požadovanou informaci, neboť odměny vyplácené členům statutárního orgánu nemají charakter veřejných prostředků.

Vedle shora prezentované argumentace je dále nutné konstatovat, že poskytnutí žadatelem požadované informace ze strany ČEPRO, a.s. by bylo naopak nezákonným zásahem do práva na ochranu soukromí a osobních údajů členů statutárního orgánu jako fyzických osob. Zákon totiž v ustanovení § 8a stanoví, že *„informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, **soukromí fyzické osoby a osobní údaje** povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu“*. Dle poznámky 4a) k tomuto ustanovení jsou právními předpisy upravujícími ochranu takových údajů zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Právě občanský zákoník v ustanovení § 86 zdůrazňuje, že **nikdo nesmí zasáhnout do soukromí jiného, nemá-li k tomu zákonný důvod**. Žadatel v žádosti neuvedl žádný zákonný důvod pro takový zásadní zásah do soukromí členů představenstva, jakým je poskytnutí veškerých informací o výši a způsobu odměňování za výkon jejich funkce. V této souvislosti není od věci podotknout, že izolované sdělení výše odměn, a to bez komplexního zhodnocení a porovnání rozsahu pracovní náplně, konkrétních výkonů a odpovědnosti, by mohlo být nad rámec shora uvedených zákonných aspektů zcela neobjektivní a zavádějící. Zároveň je ČEPRO, a.s. při svém rozhodování rovněž vázáno ustanovením § 5 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů, dle kterého musí při nakládání s osobními údaji dbát na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektu údajů a postupovat tak, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech. Poskytnutí osobních údajů, tj. v konkrétním případě zveřejnění jména a příjmení členů statutárního orgánu společnosti ČEPRO, a.s. ve spojení s poskytnutím informací o jejich odměňování ve společnosti znamená nepochybně odkrytí majetkových poměrů jednotlivých členů představenstva jako fyzických osob, které by bylo nepřipustným zásahem do jejich práva na ochranu soukromého a osobního života subjektů údajů.

Ve vztahu k žadatelem tvrzenému účelu žádosti, tj. informování veřejnosti o vynakládání prostředků na odměny zástupců státu v stoprocentně vlastněných obchodních společnostech, je nutné upozornit, že členy statutárního orgánu obchodní společnosti nelze považovat za tzv. *„zástupce státu“*, ale za osoby zastupující přímo obchodní korporaci, byť je jejím jediným akcionářem v tomto případě stát. K naplnění účelu informování veřejnosti o výši odměn členů statutárního orgánu společnosti ČEPRO, a.s. je dle názoru ČEPRO, a.s. plně dostačující souhrnná informace o celkových mzdových (odměnových) nákladech členů orgánů společnosti, která je součástí veřejně publikované výroční zprávy.

S ohledem na shora uvedenou argumentaci tedy ČEPRO, a.s. s odkazem na ustanovení § 15 odst. 1 a § 8a zákona ve spojení s ustanovením § 86 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

a ustanoveními § 5 a § 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů žádost žadatele v rozsahu žádosti směřující do oblasti odměn vypláceným jednotlivým členům představenstva odmítá.

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze ve smyslu § 16 zákona ve spojení s § 20 odst. 5 prostřednictvím odboru právních služeb ČEPRO, a. s. podat odvolání k předsedovi představenstva společnosti ČEPRO, a. s., a to **ve lhůtě 15 dnů** ode dne oznámení tohoto rozhodnutí.

ČEPRO, a. s.  
Mgr. Pavel Císar  
vedoucí odboru právních služeb



## 21. Vyjádření Ministerstva vnitra ČR k návrhu novely zák. č. 106/1999 Sb.

Malá Hana 

10. dubna 2018 9:02

MH

RE: Návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím

Komu: Novotný Jan

Dobrý den, pane redaktore,

Ministerstvo vnitra připravilo v souladu s Plánem legislativních prací vlády na rok 2018 návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Návrh zákona je v současnosti připraven k rozeslání do meziresortního připomínkového řízení.

Cílem navrhovaných změn je na jednu stranu odstranit obstrukce na straně povinných subjektů při vyřizování žádostí o informace a na druhou stranu poskytnout přiměřenou možnost obrany povinným subjektům při vyřizování zjevně obstrukčních žádostí o informace. Návrh rovněž reaguje na aktuální judikaturu Ústavního soudu k právu na informace.

Ve vztahu k obstrukčním postupům povinných subjektů se počítá se zavedením tzv. informačního příkazu, tedy možnosti odvolacího orgánu nařídit při zrušení rozhodnutí přímé poskytnutí informace, není-li žádný zákonný důvod její ochrany (obdoba soudního příkazu podle nyní platného § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.).

Ve vztahu k obraně proti zneužívání práva na informace ze strany žadatelů předvídá návrh dvě řešení. Předně se zneužití práva na informace doplňuje do zákona jako výslovný důvod pro odmítnutí žádosti o informace. Přitom se de iure nejedná o změnu právního stavu, neboť správní soudy již ve své judikatuře připouštějí možnost odmítnutí žádosti o informace z tohoto důvodu, přestože v zákoně není výslovně uveden. Druhým opatřením je zavedení zálohy na úhradu nákladů. Tím by se měly eliminovat případy, kdy žadatelé bez rozmyslu nebo naopak ve snaze zatížit povinný subjekt požadují vyhledání objemného množství různorodých informací a po jejich vyhledání (a tudíž po vynaložení příslušných prostředků na straně povinného subjektu) úhradu nákladů odmítnout provést.

V reakci na nález Ústavního soudu, který se týká vymezení povinných subjektů, návrh zákona jednoznačněji vymezuje množinu povinných subjektů, aby nedocházelo k právní nejistotě a zvýšenému počtu soudních sporů ohledně řešení základní otázky, zda zákon č. 106/1999 Sb. dopadá na určitý subjekt. Vymezení pomocí neurčitěho právního pojmu „veřejná instituce“ se ukázalo jako nevhodné. Pro adresáty právní normy jak na straně žadatelů, tak na straně povinných subjektů, tak návrh provádí podrobnější vymezení osobní působnosti zákona. Do meziresortního připomínkového řízení se předpokládá předložení dvou variant nového vymezení povinných subjektů v kategorii veřejných institucí. Přitom se vychází z možností a postojů judikatury, přičemž hlavní rozdíl spočívá v ponechání, resp. vyjmutí, subjektů soukromého práva, ve kterých má vliv stát nebo územní samosprávný celek.

Návrh zákona dále v reakci na tzv. platový nález Ústavního soudu stanoví specifický procesní postup pro vyřizování žádostí o informace o výši platu či odměně konkrétního pracovníka povinného subjektu, resp. zobecněně pro vyřizování žádostí o informace, k jejichž vyřízení je nutná další součinnost se žadatelem nad rámec formálních náležitostí žádosti o informace, a to k provedení tzv. testu proporcionality při vyřizování žádosti o informace.

S pozdravem

Hana Malá

[hana.mala@mvcv.cz](mailto:hana.mala@mvcv.cz)

oddělení komunikace

odboru tisku a public relations

tel.: 974-832-972

mob.: 730 522 279



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY