

Posudek vedoucího diplomové práce

Název práce: Právo na informace obchodních korporací
Autor práce: Mgr. Jan Novotný
Autor posudku: Mgr. František Korbek, Ph. D.

1. Zadání a cíl práce

Autor se pustil do tématu, které je v současné době velmi atraktivní a živé. Právo na informace – a jemu odpovídající právo na ochranu informací – je aktuální již téměř 20 let, od doby přijetí informačních zákonů, tj. zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též jen „zákon“) a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Práce se týká pouze prvního z nich, což je dobře, neboť na důkladné pojednání obou by nebyl v práci prostor a bylo by to spíše na újmu kvalitě a soudržnosti textu. Ale nejen to, i v rámci práva na informace se práce zaměřuje na specifické otázky práva na informace obchodních korporací. Ty v současné době procházejí turbulentními změnami, neboť postupně budovanou judikaturu od kauzy Letiště Praha, státní podnik, v loňském roce změnil nálezn Ústavního soudu ve věci ČEZ, a.s., poté ji znovu změnil nálezn Ústavního soudu ve věci Pražská plynárenská servis distribuce, a.s. a nyní byla otázka informační povinnosti obchodních korporací předložena z důvodu odchylných názorů ve věci OTE, a.s. plénu Ústavního soudu. Zároveň práce obsahuje i některá teoretická, ústavněprávní a mezinárodní východiska zkoumaných problémů a zabývá se též souvisejícími aspekty uveřejňování smluv v registru smluv.

2. Obsahové zpracování práce

Práce je rozsáhlá, má 130 číslovaných stran, z toho 98 stran vlastního textu, cca 30 stran příloh s dokumentací výzkumného projektu, resp. kazuistik, kterou autor provedl oslovením 40 obchodních korporací s prvky ovládnání ze strany orgánů veřejné moci. Práce obsahuje celkem 5 kapitol, a to

1. úvod, pojem práva na informace,
2. prameny práva na informace obchodních korporací
3. obchodní korporace jako povinný subjekt práva na informace
4. právo na informace obchodních korporací *de lege ferenda*
5. právo na informace obchodních korporací v praxi
6. závěr.

Autor správně konstatuje, že právo na informace dynamicky rozvíjí především díky judikatuře a soudcovskému dotváření práva, které je v kontinentálním právním systému nebývalé. Uvádí, že oblast práva na informace je do značné míry inkubátorem „*case law*“ v českých právních podmínkách. Zároveň je právu na informace imanentní konflikt s opačnými právy a zájmy na ochraně informací. Ten se vedle hmotněprávních důvodů pro odepření informací realizuje i v samotném posuzování neurčitěho právního pojmu „veřejná instituce“, kterým jsou definovány povinné subjekty ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ.

Autor vyjadřuje názor, že extenzivní judikurní výklad povinných subjektů práva na informace však již dosáhl vrcholu a další rozšiřování působnosti zákona se zastavilo. Odkazuje přitom na nález ve věci ČEZ, a.s. a další recentní judikaturu.

Diplomová práce je zpracována podle platného právního stavu k 21. 5. 2018. Autor nicméně nepostřehl usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 618/18 ze dne 17. 4. 2018 – byť, pravda, obtížně vyhledatelné jen v databázi rozhodnutí Ústavního soudu Nalus – které se zřetelně odchyluje od závěrů nálezu ve věci ČEZ, a.s. a postoupilo další rozhodnutí o výkladu veřejných institucí plénu. To bude jistě zajímavé sledovat.

Autor od počátku práce dokazuje, že umí psát. Text je stručný, ale výstižný, poutavý, obsahuje vše podstatné a relevantní, bez zbytečných nicneřkajících frází.

V první části „Pojem práva na informace“ autor vstupuje do tématu a podává úvodní výklad odvětví z pohledu lidskoprávních, ústavních a mezinárodních právních základů, ale i z hlediska právně-filozofického a z hlediska smyslu a účelu právní úpravy. U obhajoby bychom se mohli zastavit ještě u otázky přímé vymahatelnosti práva na informace a též občas ne zcela správně pojímané otázky, zda zákonná úprava v InfZ je realizací základního práva osob dle čl. 17 odst. 1, nebo povinnosti orgánů veřejné moci dle čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Dále se autor věnuje vztahům práva na informace a svobody projevu a vývoji celého odvětví v celosvětovém měřítku.

Zajímavý je postřeh autora o procesu 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.

Dále autor správně vyzdvihuje relevanci kritéria veřejných prostředků, když píše, že „V konečném důsledku se tak účelem práva na informace nestává pouhé poskytnutí informací jako takových, ale ochrana veřejného zájmu hospodárného vynakládání veřejných prostředků.“

Autor správně připomíná paradox, že samotní autoři zákona o svobodném přístupu k informacím nepočítali s tak extenzivním vývojem informační povinnosti, když tuto vztahovali výhradně na orgány veřejné moci. 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. Povinnými subjekty mohou podle Kužílka a Žantovského být úřady a instituce, které tuto veřejnou podporu soukromým subjektům poskytují.

Ve druhé části „Prameny práva na informace obchodních korporací“ se autor věnuje podrobněji již konkrétním pramenům práva. Na úrovni mezinárodní popisuje Všeobecnou deklaraci lidských práv z r. 1948, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1976, evropskou Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, ale i některé další dokumenty, jako např. Aarhuskou úmluvu z roku 1998, jejímž prvním pilířem je

zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti, nebo Úmluvu Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z Tromsø z roku 2009, která však dosud nenabyla platnosti, jelikož nebyla schválena dostatečným počtem států. Pramenem obecného práva na informace jsou i předpisy Evropské unie, zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Nejpodrobnější pojednání pak přirozeně věnuje zákonu o svobodném přístupu k informacím, jeho vývoji a změnám. Jako určitý nadstandard, který se však též týká práva na informace, autor popisuje relativně nový zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv. K tématu práce je relevantní, neboť i on zakládá informační povinnost obchodních korporací, pokud v nich má veřejná moc „většinovou majetkovou účast“.

Z hlediska reálného významu je pak nejdůležitější pasáží kapitola „Vývoj judikatury práva na informace obchodních korporací“, kde autor shrnuje vývoj zejména od přelomového nálezu Ústavního soudu ve věci Letiště Praha. Autor správně poznamenává, že *judikaturou dovozenými 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 pětiúrovňový 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. To se projevilo zejména v rozsudku Krajského soudu v Brně ve věci Chaps, s. r. o., který v pozdějších letech dvakrát aproboval i Ústavní soud.*

Třetí část je nazvána „Obchodní korporace jako povinný subjekt práva na informace“. Autor v ní zpočátku možná ne příliš vhodně popisuje obecné základy rozlišení povinných subjektů dle § 2 odst. 1 a 2 InfZ, které by patřilo spíše do předchozích kapitol. Nicméně dále se již věnuje obchodním korporacím jako veřejným institucím ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ a jeho vzniku a výkladu. Zajímavé úvahy jsou ohledně kritéria veřejných prostředků, které bylo do r. 2006 i v zákoně. Nyní tam chybí, ale domnívám se, že má i nadále relevanci. Správný je postřeh autora, že *koncepte informačního zákona vůbec nepočítá s tím, že by v postavení veřejné instituce jako povinného subjektu byly obchodní společnosti nevykonávající vrchnostenskou veřejnou správu.* Nicméně to jsou důsledky judikatury, která je mezi povinné subjekty zařadila.

Ne zcela organicky zařazené ve třetí části (a je otázkou, zda vůbec v celé práci) jsou kapitoly o ochraně osobních údajů a ochraně obchodního tajemství, neboť nejsou specifické jen pro obchodní korporace, ale jde o obecný hmotněprávní (i procesní) problém. Naopak jistě relevantní je kapitola Test proporcionality, neboť tento by se měl i při výkladu povinných subjektů aplikovat.

Čtvrtá část je „Právo na informace obchodních korporací de lege ferenda“. Autor si všímá, že aktuální úvahy a návrhy změn InfZ 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 přitom na recentní judikaturu Ústavního soudu. Aktuálně je v legislativním procesu sněmovní tisk č. 50 (poslanecký návrh novely InfZ a zákona o registru smluv) a návrh novely InfZ z gesčního Ministerstva vnitra. O těchto návrzích bychom se mohli blíže pobavit u obhajoby.

Pátá část „Právo na informace obchodních korporací v praxi“ podává kazuistiku, která je poměrně výraznou přidanou hodnotou celé práce, neboť je originální a vypovídá o reálném

vlivu soudního výkladu právní úpravy na chování subjektů v praxi. Autor oslovil od února do května 2018 žádostí o informace 40 obchodních společností, jejichž jediným vlastníkem je stát, obec nebo kraj, anebo tyto povinné subjekty drží podíl v obchodní korporaci společně, a zkoumal jejich reakce. Z výzkumu vyplynulo, že praxe není ani zdaleka jednotná. 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. O výsledcích průzkumu můžeme rovněž podrobněji pohovořit u obhajoby.

Se závěry, které autor na konci své práce vyslovuje, osobně souhlasím. Autor uzavírá, že by 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. Subjekty pouze většinově ovládané veřejnoprávní korporací 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.

3. Formální úroveň práce

Po formální stránce je možné méně obvyklé, že práce tohoto rozsahu má pouze pět částí, nicméně není to na škodu. Práce obsahuje minimum pravopisných chyb a překlepů (ostatně autor je novinář). Rovněž způsob práce se zdroji a jejich odkazování je na dobré úrovni. Drobnou připomínku mám k přílišnému vertikálnímu odsazování nadpisů, mezi nimiž a textem jsou nepěkně vypadající příliš velké mezery. Jinak k formálním aspektům práce nemám připomínky.

4. Celkové hodnocení práce

Práci hodnotím jako zdařilou, ve srovnání s jinými pracemi na toto téma nadprůměrnou, vypovídající po všech stránkách o zájmu a odborných kvalitách autora. Oceňuji zejména erudovaný a zajímavý výzkumný projekt, který jinak popisnou práci významně obohacuje. Práci navrhuji hodnotit stupněm **výborně**.

V Praze dne 19. 6. 2018

Mgr. František Korbel, Ph. D.

