

SBÍRKA ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

VYDÁNÍ 7/2021

ČÍSLO: 7/2021 · ROČNÍK: XIX

4198/2021

**PRÁVO NA INFORMACE: POVINNÝ SUBJEKT; VEŘEJNÁ
INSTITUCE**

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (v textu jen „InfZ“)

Hospodářská komora České republiky je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 2 As 72/2020-46)

Prejudikatura: č. 2165/2011 Sb. NSS, č. 3405/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 434/2006 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 66/04), č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06), č. 101/2017 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1146/16), č. 49/2019 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 618/18), č. 71/2019 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 32/17); rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. 4. 1984, *Van Colson* (C-18/83).

Věc: Staves.cz, družstvo, proti Hospodářské komoře České republiky o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím žalované ze dne 9. 7. 2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“) byl potvrzen její názor dříve vyjádřený dopisem jejího ředitele Odboru usnadňování obchodu a služeb ze dne 2. 5. 2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“); tím žalovaná odmítla žádost žalobce o poskytnutí informací podle InfZ, neboť není povinnou osobou dle tohoto zákona. Žalobce se přitom žádostí o informace podanou u žalované dne 8. 4. 2019 domáhal veškerých podkladů, na základě nichž rozhodla o jeho nezařazení do projektu zaměstnávání cizinců v „*Režimu Ukrajina*“.

Rozhodnutí žalované napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení a navrhoval, aby soud dle § 16 odst. 4 InfZ nařídil žalované poskytnout mu požadované informace. Měl za to, že žalovaná je povinným subjektem, neboť je veřejnou institucí dle § 2 odst. 1 InfZ, pročež je napadené rozhodnutí potvrzující odmítnutí jeho žádosti o informace nezákonné.

Městský soud rozsudkem ze dne 20. 2. 2020, čj. 14 A 146/2019-27 (dále jen „napadený rozsudek“), napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Předeslal, že pojmem veřejná instituce ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ se opakovaně zabýval Ústavní soud; poukázal na jeho nálezy ze

dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, či ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17. Zařazení určitého subjektu pod instituci veřejnou, či soukromou dle nich musí vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro instituci veřejnou, či soukromou typické. Jsou jimi: a/ způsob vzniku či zániku instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), b/ hledisko osoby zřizovatele (zda je zřizovatelem instituce stát, či nikoliv), c/ subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoliv), d/ existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a e/ veřejný, nebo soukromý účel instituce. Soud konstatoval, že žalovaná byla zřízena zákonem č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky (dále jen „ZHK“); zřizovatelem byl tedy stát a je to opět jenom stát, který může rozhodnout o jejím zániku. Oproti tomu stát nemá vliv na kreaci jejích orgánů; volební právo mají výlučně členové komory, jimiž mohou být pouze právnické a fyzické osoby, které mají sídlo nebo bydliště na území České republiky a provozují podnikatelskou činnost. Stát nevykonává dohled nad operativní činností orgánů žalované; zcela bez dohledových pravomocí však není, neboť představenstvo komory předkládá vládě statut, jednací, volební a příspěvkový řád komory, která o jejich potvrzení rozhoduje. Dohled nad zákonností interních předpisů subjektů soukromého práva stát sice také vykonává, nejde však o kontrolu automatickou a kontrolou není vláda; ingerence státu je tedy v případě žalované vyšší než u běžných subjektů soukromého práva. Tato kritéria dle soudu neposkytují jednoznačný závěr o tom, zda žalovaná je veřejnou institucí; některé znaky svědčí pro, jiné proti. Zásadní pro dané posouzení proto dle městského soudu je kritérium účelu žalované.

Uvedl, že Hospodářská komora je zřízena za účelem podpory podnikatelských aktivit, k prosazování a ochraně zájmů a k zajišťování potřeb svých členů; vypočetl přitom v § 4 odst. 1 ZHK předestřené činnosti komory. Poukázal na to, že k převaze veřejného účelu žalované již ve své judikatuře dospěl Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 20. 2. 2019, čj. 6 As 282/2018-46 (posuzoval, zda Stálý rozhodčí soud při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ), a ze dne 25. 10. 2018, čj. 4 As 132/2018-59 (týkal se zadávání veřejných zakázek). Městský soud přitom naznal, že aktivity ve veřejném zájmu u žalované převažují. Za převažující soukromý účel lze z výčtu v § 4 odst. 1 ZHK považovat pouze poskytování poradenství svým členům a jejich propagaci, případně předcházení obchodním sporům svých členů; i tyto činnosti však mají bezprostřední návaznost na veřejný účel žalované, kterým je podpora podnikatelských aktivit. V případě vydávání vyjádření a odborných stanovisek, řešení problémů zaměstnanosti, dohledu nad dodržováním předpisů a odborností členů, vystavování osvědčení v mezinárodním obchodě, podpory a rozvoje podnikání a podpory školských zařízení je veřejný účel zřejmý. I navazování styků se zahraničím a podpora mezinárodního obchodu je spíše ve veřejném zájmu než pouze v soukromém zájmu členů; obecně lze totiž říci, že úspěchy českých společností na zahraničních trzích mají pozitivní dopad na zaměstnanost a hrubý národní produkt. Vykonávání vlastní hospodářské činnosti a vedení evidence členů v tomto posuzování není podstatné, neboť jde jen o podpůrné činnosti pro ostatní aktivity. ZHK určuje, jaké má žalovaná orgány, kde sídlí, jaké má vnitřní členění (okresní a regionální komory) a kdo může být jejím členem; nejde tedy o typický subjekt soukromého práva, jehož fungování by se řídilo čistě předpisy soukromého práva a činnost byla plně v dispozici řídicích orgánů. Ingerence státu je u žalované nesrovnatelně vyšší než u běžných soukromoprávních subjektů, neboť ty si rozhodují o svém sídle, vnitřním členění a o podmínkách pro členství samy; i v případě zřizování orgánů mají soukromoprávní subjekty jako spolky či obchodní korporace určitou míru diskrece (akciová společnost se může rozhodnout, zda bude mít monistickou, nebo dualistickou strukturu řídicích orgánů). Městský soud proto nesouhlasil se žalovanou, že její chod a podoba jsou určovány soukromými osobami; byť jsou její orgány vytvářeny bez ingerence státu, to, co činí, je v převážné míře určeno státem. Posláním žalované je vytvářet příležitosti pro podnikání, prosazovat a podporovat opatření, která přispívají k rozvoji podnikání v České republice, a tím i k celkové ekonomické stabilitě státu. Žalovaná nesleduje své čistě soukromé zájmy jako většina soukromoprávních subjektů; jejím hlavním a konečným cílem je podpora národního hospodářství. Existence žalované, její smysl a aktivity jsou tedy neodmyslitelně spjaty s fungováním ekonomiky, čili se silným veřejným zájmem. S ohledem na převládající veřejný účel proto městský soud dospěl k závěru, že u žalované převažují znaky veřejné instituce, pročež je povinnou osobou podle § 2 odst. 1 InfZ. Napadené rozhodnutí proto shledal nezákonným.

Soud také doplnil, že napadené i prvostupňové rozhodnutí, byť mají obě formu dopisu, jsou materiálně rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jimi bylo fakticky žalobci odmítnuto poskytnutí informace podle InfZ; ten přitom předpokládá, že o žádosti o informace bude vydáno rozhodnutí o odmítnutí jejího poskytnutí. Městský soud však nevyhověl návrhu žalobce, aby podle § 16 odst. 4 InfZ nařídil žalované poskytnout mu požadované informace. Jeho žádost o informace byla odmítnuta pouze s odkazem na to, že žalovaná není povinnou osobou; v řízení před žalovanou tedy nebylo nijak posuzováno, zda žádost žalobce splňuje podmínky pro poskytnutí informace. Tato otázka nebyla vůbec řešena ani v řízení před městským soudem; ten proto nemohl v dané fázi řízení rozhodnout o poskytnutí informace.

Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Zmínila, že novelou provedenou zákonem č. 39/2001 Sb. byla do výčtu povinných subjektů v § 2 odst. 1 InfZ vložena „*veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky*“ a následně novelou učiněnou zákonem č. 61/2006 Sb. byl vypuštěn dodatek „*hospodařící s veřejnými prostředky*“. Hlavním důvodem přijetí zákona č. 61/2006 Sb. přitom byla implementace Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „Směrnice“); to plyne z důvodové zprávy i změny § 1 InfZ. Z preambule Směrnice je zřejmé, že povinnosti týkající se opakovaného použití informací (čili povinnosti poskytovat informace) se týkají pouze veřejného sektoru. V čl. 2 bod 1 Směrnice jsou „*subjekty veřejného sektoru*“ definovány jako státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány; veřejnoprávní subjekt je pak vymezen v čl. 2 bod 2 Směrnice. V bodě 8 preambule Směrnice se mimo jiné uvádí, že opatření členských států mohou překračovat rámec minimálních stanovených standardů, aby umožnila širší opakované použití; to však dle stěžovatelky umožňuje rozšířit pouze rozsah poskytovaných informací, nikoliv okruh povinných subjektů. InfZ obsahuje terminologickou odchylku od Směrnice a na místo pojmu „*veřejnoprávní subjekt*“ používá pojem „*veřejnoprávní instituce*“, což ovšem není relevantní. Podstatné je, že při výkladu českého práva je povinností vnitrostátního soudu zohlednit i nepřímý účinek Směrnice; pojednává přitom v kasační stížnosti o definici a východiscích nepřímého účinku a eurokonformního výkladu. Dospívá k závěru, že při výkladu pojmu „*veřejná instituce*“ v InfZ by se mělo vycházet z definice pojmu „*veřejnoprávní subjekt*“ obsaženého ve Směrnici. Městský soud tedy měl posoudit, zda stěžovatelka naplňuje definiční kumulativně dané znaky veřejnoprávního subjektu stanovené ve Směrnici; pokud by tak učinil, musel by seznat, že tyto znaky nespĺňuje. Z výročních zpráv stěžovatelky za roky 2017 a 2018 dostupných ve Sbírce listin je patrné, že provozní dotace u ní činí pouze marginální část (cca 1,5 %) jejího výnosu. Žádný ze subjektů veřejného sektoru nemůže jakkoliv ovlivňovat její řízení, a to ať již přímo nebo prostřednictvím jmenování nadpoloviční většiny členů správního, řídicího či dozorčího orgánu. Nutnost eurokonformního výkladu stěžovatelka dovozuje i z bodu 10 preambule Směrnice, dle kterého definice „*subjektu veřejného sektoru*“ a „*veřejnoprávního subjektu*“ vycházejí ze směrnic pro zadávání veřejných zakázek (92150/EHS, 93/36/EHS, 93/37/EHS a 9814/ES). Evropský zákonodárce tedy dle stěžovatelky zjevně měl v úmyslu zajistit, aby povinnými subjekty dle Směrnice (a v případě České republiky dle InfZ) byly osoby, které naplňují definiční znaky veřejného zadavatele. Příslušné předpisy Evropské unie zapracovává zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“); vymezení tzv. „*jiné právnické osoby*“ dle § 4 odst. 1 ZZVZ přitom zcela odpovídá definici „*veřejnoprávního subjektu*“ dle Směrnice. Aby byl zachován předpoklad racionality zákonodárce, jednota právního řádu a legitimní očekávání, že právní úprava spolu souvisejících oblastí právního řádu bude vykládána a aplikována jednotně, nelze dle stěžovatelky než uzavřít, že pokud není „*veřejnoprávním subjektem*“ dle Směrnice ani veřejným zadavatelem dle evropské nebo české právní úpravy, nemůže být též „*veřejnou institucí*“ dle § 2 odst. 1 InfZ.

Stěžovatelka dále uvádí, že vymezením pojmu „*veřejná instituce*“, resp. stanovením definičních znaků tohoto pojmu, se ve své rozhodovací praxi opakovaně zabýval Ústavní soud; za zásadní rozhodnutí v tomto ohledu považuje náleze ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, jehož odst. [64] až [67] citovala. Poukazuje na to, že Ústavní soud v odkazovaném nálezu používá právě pojem „*veřejnoprávní subjekt*“, který by měl být, s ohledem na nutnost eurokonformního výkladu a dodržení zásady jednoty právního řádu, vykládán dle definice uvedené ve Směrnici. Pokud byly Ústavním soudem pod veřejnou instituci podřazovány právnické osoby, v

nichž má 100% majetkovou účast stát či územní samosprávný celek (viz např. rozhodnutí ve věcech sp. zn. I. ÚS 330/12, III. ÚS 1705/13, I. ÚS 1262/17 či II. ÚS 618/18), dělo se tak v souladu s definicí veřejnoprávního subjektu vymezenou ve Směrnici; u všech těchto společností (např. Dopravní podnik hl. m. Prahy, Brněnské komunikace, Pražská plynárenská, Servis distribuce a OTE) totiž Ústavní soud shledal jak naplnění znaku jejich zřízení za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu (který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu), tak naplnění znaku převážného financování, ovládnutí či řízení státem nebo územním samosprávným celkem. U stěžovatelky však minimálně druhý znak není naplněn. Upozorňuje též na nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 [jehož východiskem byl plenární nálezu ze dne 22. I. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17, kterým byl zamítnut návrh na zrušení § 2 odst. 1 písm. n) zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (dále jen „ZRS“)], kde dospěl k závěru, že smysl a účel InfZ je totožný se smyslem a účelem ZRS. Okruh povinných subjektů dle obou těchto zákonů by tedy dle Ústavního soudu měl být stejný. Výčet subjektů povinných uveřejňovat smlouvy v registru smluv dle § 2 odst. 1 ZRS je širší než výčet těch, kteří splňují definiční podmínky „veřejnoprávního subjektu“ dle Směrnice i než okruh subjektů, které naplňují definiční znaky veřejného zadavatele dle evropského práva i dle ZZVZ. Stěžovatelka konstatuje, že i kdyby připustila nahlížení na vymezení pojmu „veřejná instituce“ optikou subjektů povinných uveřejňovat smlouvy v registru smluv, není možné dospět k závěru, že je povinným subjektem dle InfZ, neboť na ni nedopadá povinnost uveřejňovat smlouvy v registru smluv dle ZRS.

Městský soud opřel své rozhodnutí o provedení tzv. pětistupňového testu dílčích soukromoprávních či veřejnoprávních znaků stěžovatelky, když vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 24. I. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06. Stěžovatelka však upozorňuje, že parametry tohoto testu byly Ústavním soudem vymezeny před novelizací InfZ provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., čili před transpozicí a implementací Směrnice, a tedy před nutností eurokonformního výkladu. I bez toho je však přesvědčena, že městský soud při posouzení jejího účelu nepřihlédl k vývoji v ZHK, resp. ke změně koncepčního zakotvení stěžovatelky v českém právním řádu. Původně bylo stanoveno povinné členství podnikatelů v Hospodářské a Agrární komoře; stěžovatelka připouští, že to by skutečně mohlo nasvědčovat tomu, že převládá její veřejný účel. Zdůrazňuje ovšem, že zcela zásadní změna v principu fungování těchto komor nastala přijetím zákona č. 121/1993 Sb., kterým se zrušilo členství povinné a zavedlo zcela dobrovolné; zákonodárce tak dle stěžovatelky dal jasně najevo odklon od veřejnoprávní povahy komor ve prospěch jejich podřazení soukromému právu. Je si vědoma, že zákonodárce i po této změně ponechal v nezměněné podobě vyjádření jejího účelu (§ 2 odst. 1 ZHK) i výčet jejích činností (§ 4 odst. 1 ZHK). Legitimita její činnosti je nyní založena na dobrovolné členské základně, stejně jako u ostatních sdružení či asociací podporujících a chránících zájmy podnikatelů (např. Svaz průmyslu a dopravy, Asociace malých a středních podniků a živnostníků, Svaz obchodu a cestovního ruchu, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, Sdružení podnikatelů a živnostníků). Poukazuje na to, že musí o své členy „bojovat“ stejně jako ostatní obdobné svazy a asociace; její primární snahou tak je v konkurenčním prostředí svou členskou základnu rozšířit, neboť právě od toho se odvíjí financování její činnosti. Pouze její členové se mohou jejím prostřednictvím aktivně podílet na tvorbě obecně závazných právních předpisů nebo zásadních koncepčních materiálů a mohou se prioritně účastnit jí pořádaných odborných seminářů, konferencí, školení a zahraničních podnikatelských misí. Pokud stěžovatelka vykonává některé činnosti ve veřejném zájmu (vydávání tzv. karnetu ATA či provozování míst Czech POINT), jejich rozsah je v porovnání s činnostmi ryze soukromoprávními pouze menšinového charakteru. Připouští, že jí činěná podpora podnikatelských aktivit je činností ve veřejném zájmu; nesouhlasí však s tím, že v důsledku toho u ní převládá veřejnoprávní účel její existence (a tedy je naplněn znak veřejné instituce). Podporu podnikatelů a podnikání zajišťuje řada dalších svazů a sdružení; pozice stěžovatelky mezi nimi přitom není nijak privilegovaná, ostatně na rozdíl od mnohých ani nemá své zástupce v Radě hospodářské a sociální dohody (tripartitě). Sama skutečnost, že ostatní subjekty nebyly založeny zvláštním zákonem, byť vykonávají obdobné činnosti, ji nemůže učinit veřejnou institucí, obzvláště když vůči „konkurenci“ není nikterak privilegována. Za veřejný zájem lze dle stěžovatelky považovat podporu mnoha dalších oblastí, které mají dle názoru většiny obyvatel podstatně vyšší míru obecného prospěchu, než je podnikání (ochrana zdraví či životního prostředí); za těmito účely bylo zřízeno mnoho spolků, sdružení či asociací, které jsou v úzkém kontaktu s orgány státní správy

(např. Česká lékařská společnost Jana Evangelisty Purkyně), avšak zároveň nejsou považovány za veřejné podle InfZ. Nesouhlasí s argumentem městského soudu, že ingerence státu je u ní nesrovnatelně vyšší než u běžných soukromoprávních subjektů. Její členská základna včetně práv a povinností členů plně odpovídá fungování spolků a družstev; existence jejich povinně zřizovaných orgánů je pak taktéž srovnatelná s existencí povinně zřizovaných orgánů jak spolků a družstev, tak i obchodních společností. Jestliže městský soud argumentuje tím, že působnost jejich orgánů je v převážné míře určena státem v ZHK, zcela to stejné je dle ní možno konstatovat o vymezení působnosti orgánů spolků v občanském zákoníku (dále jen „OZ“) a orgánů družstev a obchodních společností v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (dále jen „ZOK“). Smyslem dohledového systému vlády dle § 20 ZHK je pak pouze zajistit souladnost základních dokumentů stěžovatelky s právními předpisy; je-li dán, nemá vláda žádné právo do těchto dokumentů zasahovat. Celé ustanovení je navíc reliktem z doby povinného členství v Hospodářské komoře. Stěžovatelka proto nesouhlasí se závěrem městského soudu, že u ní převládají znaky veřejné instituce.

Žalobce je přesvědčen, že argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti nevylučuje závěr, že u ní převažují znaky veřejné instituce. Poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 282/2018-46 (v němž soud dospěl k závěru, že veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ je Rozhodčí soud při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR), a čj. 4 As 132/2018 (v němž vyslovil, že povaha činnosti Krajské hospodářské komory, která je složkou stěžovatelky, naplňuje podmínky veřejného zájmu, neboť je nepochybně veřejným zájmem, aby úspěšnost podnikatelů přispívala k ekonomickému blahobytu celé společnosti). Neztotožňuje se proto s tvrzením stěžovatelky, že její činnosti ve veřejném zájmu jsou oproti těm soukromoprávním pouze menšinového charakteru.

Specifické postavení stěžovatelky jakožto veřejné instituce pak žalobce spatřuje i v jejich odlišnostech oproti jiným soukromoprávním subjektům. Ze ZHK i jeho důvodové zprávy vyplývá, že stát má zájem na tom, aby stěžovatelka zůstala podnikatelsky neutrální; zároveň dává stát najevo snahu předejít vzniku její možné likvidace. Stěžovatelka není založena za účelem podnikání, ale hospodaří zejména s příspěvky svých členů, dotacemi a dary. Primárním účelem její činnosti není dosažení zisku; nerozhoduje se tedy při své činnosti především na základě ekonomických kritérií. Stát od stěžovatelky očekává, že bude určitým „partnerem“ například v oblasti poskytování odborného poradenství, zvyšování úrovně podnikatelské činnosti (zejména organizováním vzdělávání, kursů a školení) či vystavováním osvědčení o původu zboží a ověřování různých dokladů. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, uvádí, že *„je-li dotčený subjekt přímo, anebo zprostředkovaně (skrze jiný subjekt) napojen na veřejné rozpočty a finance z nich plynoucí, nelze přijmout tezi navrhovatelky, že takový subjekt je ve srovnatelném postavení s jinými soukromoprávními subjekty, které rovněž provozují podnikatelskou činnost“*, přičemž postačí, když je subjekt financován byť jen z části z veřejných prostředků. Dotace poskytnuté stěžovateli v rámci veřejného financování představují její příjmy a náklady spojené s realizací dotovaných projektů její výdaje; dotace je tak podporou její činnosti, která spočívá mimo jiné právě v podpoře podnikatelských aktivit, prosazování a ochraně zájmů jejích členů a zajišťování jejich potřeb. Žalobce je proto přesvědčen, že u stěžovatelky převažují znaky veřejné, a tedy je povinným subjekt podle § 2 odst. 1 InfZ.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z ODŮVODNĚNÍ:

III.A Nepřímý účinek Směrnice 2003/98/ES

[14] Stěžovatelka tvrdí, že při výkladu pojmu „veřejná instituce“ dle § 2 odst. 1 InfZ (tj. českého práva) bylo povinností městského soudu zohlednit nepřímý účinek Směrnice, čili vycházet z definice v ní obsaženého pojmu „veřejnoprávní subjekt“. Dále argumentuje tím, že evropský zákonodárce měl v úmyslu zajistit, aby povinnými subjekty dle Směrnice byly osoby, které naplňují definiční znaky veřejného zadavatele (poukazuje na vymezení tzv. „jiné právníké osoby“ dle § 4 odst. 1 ZZVZ shodné s definicí „veřejnoprávního subjektu“ dle Směrnice).

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že vnitrostátní soud je povinen interpretovat národní právo ve světle závazné normy EU, která není přímo použitelná, tj. zohlednit i nepřímý účinek příslušné směrnice. Ten znamená povinnost soudu členského státu EU vykládat vnitrostátní právo eurokonformním výkladem, tedy v souladu s právem EU. Tato povinnost vyplývá z čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dříve z čl. 10 Smlouvy o založení Evropských společenství), zakotvujícího povinnost loajální spolupráce členských států takto: „Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“ Povinnost eurokonformního výkladu je také dovozována z čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, stanovujícího závazný charakter směrnic. Z judikatury SDEU vyplývá, že „při uplatňování vnitrostátního práva, a zejména ustanovení vnitrostátního právního předpisu speciálně zavedeného za účelem provedení směrnice [...], je vnitrostátní soud povinen vykládat své vnitrostátní právo ve světle znění a účelu směrnice, tak aby bylo dosaženo (zamýšleného) výsledku“ (srov. rozsudek SDEU ze dne 10. 4. 1984, *Van Colson*, C-18/83, bod 26). Obdobný závěr pak potvrzuje i Ústavní soud, jenž ukládá obecným soudům povinnost eurokonformního výkladu vnitrostátních norem. Moc soudní je tak povinna interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem, tedy při více výkladových variantách volit tu, která bude v souladu s právem EU, resp. s pravidly stanovenými ve směrnici (nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, č. 434/2006 Sb.).

[16] Podle § 2 odst. 1 InfZ „povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce“.

[17] Dle čl. 2 body 1 Směrnice se pro její účely „subjektem veřejného sektoru“ rozumí státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty“. Dle odst. 2 se pak „**veřejnoprávním subjektem**“ rozumí jakýkoliv subjekt: a) zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a b) který má právní subjektivitu a c) je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty.“

[18] Dle bodu 6 preambule Směrnice „[v] pravidlech a postupech členských států týkajících se využívání zdrojů informací veřejného sektoru existují značné rozdíly, které vytvářejí překážky pro plné využití hospodářského potenciálu tohoto základního zdroje dokumentů. Tradiční postupy subjektů veřejného sektoru při využívání informací veřejného sektoru se vyvinuly velmi rozdílně. Tato skutečnost by měla být náležitě zohledněna. Je tedy třeba provést **minimální harmonizaci vnitrostátních pravidel a postupů** pro opakované použití dokumentů veřejného sektoru v těch případech, kdy rozdíly ve vnitrostátních předpisech a postupech nebo nejasnosti brání hladkému fungování vnitřního trhu a řádnému rozvoji informační společnosti ve Společenství.“ Dle bodu 7 by „bez **minimální harmonizace** na úrovni Společenství navíc zákonodárná opatření na vnitrostátní úrovni, která již byla v mnohých členských státech zahájena v reakci na technologické výzvy, mohla vést k ještě významnějším rozdílům“. Dle bodu 8 *in fine* „**opatření členských států mohou překračovat rámec minimálních standardů stanovených touto směrnicí**, aby umožnila širší opakované použití“. Dle bodu 9 se „[s]měrnice opírá o platné režimy přístupu v členských státech a **nemění vnitrostátní předpisy o přístupu k dokumentům**“. Dle bodu 10 pak „definice ‚subjektu veřejného sektoru‘ a ‚veřejnoprávního subjektu‘ vycházejí ze směrnic pro zadávání veřejných zakázek (92/50/EHS, 93/36/EHS, 93/37/EHS a 98/4/ES)“.

[19] Předmětná Směrnice byla do českého právního řádu implementována na základě zákona č. 61/2006 Sb. Z důvodové zprávy k němu mimo jiné vyplývá, že „směrnice stanoví **minimální požadavky** na ‚opakované použití a praktické prostředky pro usnadnění opakovaného použití dostupných dokumentů, které mají subjekty veřejného sektoru členských států v držení. [...] Směrnice stanoví požadavky na proces získávání informací od subjektů veřejného sektoru širokou veřejností. Směrnice se vztahuje i na režimy poskytování informací v

českém právním řádu. Vzhledem k jejímu velmi obecnému charakteru jsou **stanoveny pouze určité principy či rámcová omezení**, která mají zaručit dodržování stejných pravidel v oblasti využívání potenciálu informací v oblasti veřejné správy.“

[20] V rozsudku ze dne 23. 10. 2012, čj. 9 As 121/2011-111, se Nejvyšší správní soud zabýval mimo jiné smyslem a účelem předmětné Směrnice, a to s ohledem na v dané věci tvrzenou její přímou aplikovatelnost. Konstatoval přitom: „Směrnice však nestanoví žádná konkrétní pravidla pro to, které konkrétní informace mají či nemají jednotlivé členské státy poskytovat. Jak je deklarováno v její preambuli, tato zakotvuje minimální harmonizaci na úrovni Společenství, obecný rámec podmínek opakovaného použití dokumentů veřejného sektoru, aby byly zajištěny spravedlivé, přiměřené a nediskriminační podmínky opakovaného použití takových informací. [...] Z ustanovení, kterého se stěžovatelka dovolává [čl. 1 bod 2 písm. d) Směrnice], nelze seznat žádné konkrétní pravidlo, na základě něhož by snad neměly být předmětné subjekty povinny k poskytování takových informací, případně by jim bylo zakázáno předmětné informace poskytovat. Zdejší soud má za to, že účelem předmětného ustanovení je vyloučení poskytování dokumentů, které mají subjekty veřejnoprávního vysílání v držení k plnění služby veřejnoprávního vysílání, z působnosti Směrnice **z důvodu ponechání úpravy poskytování předmětných dokumentů, resp. informací, výhradně v pravomoci jednotlivých členských států.**“

[21] V rozsudku ze dne 21. 3. 2013, čj. 4 As 82/2012-90, Nejvyšší správní soud k námitce, že se soudy nevypořádaly s požadavkem absence obchodní a průmyslové povahy povinného subjektu ve smyslu Směrnice, poukázal na to, že „**uvedená směrnice podle odstavců své preambule a čl. 1 odst. 1 stanovuje pouze minimální pravidla a Česká republika je rozšířila** tím, že při přijetí informačního zákona vypustila právě omezující kritérium průmyslové nebo obchodní povahy“ (obdobně též rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175, č. 2165/2011 Sb. NSS).

[22] Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 155/2015-84, č. 3405/2016 Sb. NSS (byť tento byl, ovšem z jiných důvodů než jsou pojednány v citované pasáži, zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, č. 101/2017 Sb. ÚS), vyslovil: „Česká republika rozšířila tato pravidla (stanovená Směrnici) tím, že při novelizaci informačního zákona vypustila jedno omezující kritérium, konkrétně, že se nemá jednat o subjekty ‚průmyslové nebo obchodní povahy‘. Jak již bylo uvedeno, pojem veřejná instituce byl do zákona o informacích včleněn ještě dříve, než nabyla účinnosti předmětná směrnice. Úprava zákona o informacích byla přijata na základě čl. 17 odst. 5 Listiny, nikoli na základě společné evropské úpravy, přičemž Listina představuje rovněž toliko minimální standard, pod nějž nemůže zákonná úprava jít. Zákodárce při přijímání zákona o svobodném přístupu k informacím vyšel z principu otevřenosti veřejné správy (v protikladu k principu důvěrnosti) a jak okruh povinných subjektů, tak rozsah informací, které mají příslušné subjekty povinnost poskytovat, koncipoval velice široce. **Účel a předmět úpravy směrnice je také jiný a mnohem užší, než je účel zákona o informacích.** Cílem směrnice je odstranění překážek volného trhu resp. usnadnění tvorby informačních produktů a služeb a zajištění účinného využívání dokumentů veřejného sektoru soukromými společnostmi v zájmu rozvoje hospodářství a zvýšení počtu pracovních míst. Cílem a účelem obecné úpravy svobodného přístupu k informacím **dle zákona o informacích**, jenž jde, co se týče rozsahu poskytovaných informací, jak nad rámec Listiny, tak **nad rámec směrnice**, je co nejširší realizace práva na informace. Důvodem je, aby byla veřejnost informována mj. o stavu společnosti, o využívání veřejných financí a hospodaření s nimi, o chování státu, resp. dalších veřejnoprávních subjektů při realizaci různých činností spadajících do jejich kompetencí (s čímž souvisí i jejich majetková účast v soukromoprávních subjektech) atd., což má následně vést k podnícení veřejnosti k informované spoluúčasti na záležitostech obecného zájmu; dochází tak k upevňování legitimacy veřejné správy jako služby pro veřejnost a také k upevňování důvěry veřejnosti k činnosti státu, územních samosprávních celků anebo dalších veřejných institucí. Jsou tak naplňovány znaky demokratického právního státu. [...] Česká republika **nebyla povinna transponovat směrnici takovým způsobem, aby snížila standard poskytování informací, který byl do té doby garantován, a tudíž není ani povinna zrestriktivnit výklad pojmu veřejná instituce podle toho, jak volí svou působnost předmětná směrnice** (definice pojmu ‚veřejnoprávní subjekt‘).“

[23] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené shrnuje, že předmětná Směrnice představuje toliko minimální harmonizaci přístupu k informacím subjektů veřejného sektoru na úrovni členských států. To jednoduše řečeno prakticky znamená, že každý „veřejnoprávní subjekt“ dle čl. 2 bodu 2 Směrnice musí v rozsahu tohoto předpisu poskytovat informace, tedy terminologií vnitrostátní právní úpravy být subjektem (minimálně eurokonformním výkladem) podřaditelným pod „veřejnou instituci“ dle § 2 odst. 1 InfZ. Již z toho ovšem nelyne, že by vnitrostátní právní úprava nemohla (co se okruhu povinných subjektů týče) být přísnější než Směrnice, resp. nad její rámec šířeji zakotvit přístup občanů k informacím o věcech veřejného zájmu. Nelze tedy dovodit, že by „veřejnou instituci“ dle § 2 odst. 1 InfZ mohl být v důsledku nepřímého účinku Směrnice pouze a jedině takový subjekt, který zároveň odpovídá definici „veřejnoprávního subjektu“ dle čl. 2 bodu 2 Směrnice. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že sama Směrnice uvádí, že opatření členských států mohou překračovat rámec minimálních standardů jí stanovených (bod 8 preambule); nelze přitom přisvědčit argumentaci stěžovatelky, že z toho plyne možnost rozšířit pouze rozsah poskytovaných informací, nikoliv okruh povinných subjektů. Stejně tak přímo Směrnice explicitně konstatuje, že nemění (dosavadní) vnitrostátní předpisy o přístupu k informacím (bod 9 preambule). Právě na základě toho již dříve Nejvyšší správní soud naznal, že Česká republika nebyla povinna implementovat předmětnou Směrnici takovým způsobem, aby snížila již (judikurním výkladem termínu „veřejná instituce“ obsaženého ve vnitrostátním předpise) dosažený standard poskytování informací, čili nebyla povinna zúžit svůj dřívější výklad tohoto pojmu na toliko na působnost Směrnice. Soud poukazuje též na to, že účel Směrnice (odstranění překážek volného trhu) je jiný a mnohem užší, než je tomu u InfZ. Rozšíření okruhu povinných subjektů vnitrostátním právním předpisem (resp. jeho judikurním výkladem) nad rámec Směrnice stanovující „*minimální soubor pravidel pro opakované použití a praktické prostředky pro usnadnění opakovaného použití stávajících dokumentů, které mají subjekty veřejného sektoru členských států v držení*“ (čl. 1 odst. 1 Směrnice) přitom nemůže nikterak ohrozit její účel, tedy není porušením nepřímého účinku směrnice ve smyslu rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci *Van Colson* (bod 26). Městský soud proto nikterak nepochybil, pokud v napadeném rozsudku vyložil „veřejnou instituci“ dle § 2 odst. 1 InfZ extenzivněji, než jak je definován „veřejnoprávní subjekt“ dle čl. 2 bodu 2 Směrnice; ostatně tak ustáleně činí též Nejvyšší správní soud i Ústavní soud. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že skutečnost, že stěžovatelka nesplňuje kritéria „veřejnoprávního subjektu“ dle čl. 2 bodu 2 Směrnice neznámá, že nemůže být „veřejnou instituci“ dle § 2 odst. 1 InfZ.

[24] Pokud stěžovatelka dále argumentuje tím, že evropský zákonodárce měl v úmyslu zajistit, aby povinnými subjekty dle Směrnice byly osoby, které naplňují definiční znaky veřejného zadavatele dle evropského práva, Nejvyšší správní soud toto tvrzení nikterak nerozporuje. Dle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ „*veřejným zadavatelem je jiná právnícká osoba, pokud byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a jiný veřejný zadavatel ji převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu*“. Stěžovatelce lze tedy přisvědčit také v tom, že českým zákonodárcem zvolená kritéria veřejného zadavatele (představující implementaci směrnice pro zadávání veřejných zakázek 92/50/EHS, 93/36/EHS, 93/37/EHS a 98/4/ES) v tomto ohledu zjevně odpovídají definici „veřejnoprávního subjektu“ dle čl. 2 bodu 2 Směrnice. Tato skutečnost je však ve vztahu k řešené problematice zcela irelevantní, neboť pakliže bylo z výše uvedených důvodů konstatováno, že pojem vnitrostátního práva „veřejná instituce“ může být vykládán extenzivněji, než jak to stanoví standardy minimální evropské harmonizace představované Směrnici, pak není vůbec rozhodující, odkud evropský zákonodárce převzal, resp. s čím chtěl sjednotit Směrnici definovaný termín „veřejnoprávní subjekt“. Nadto nelze stěžovatelce přisvědčit, že u ní pojmově nepřichází v úvahu, aby byla považována za veřejného zadavatele dle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že v rozsudku čj. 4 As 132/2018-59, shledal Krajskou hospodářskou komoru veřejným zadavatelem podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, podle kterého veřejným zadavatelem byla „*jiná právnícká osoba, pokud 1. byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a 2. je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu*“ [jednalo se tedy o znění téměř totožné s nyní účinným § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ].

III.B Veřejná instituce v judikatuře Ústavního soudu

[25] Stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje na pojetí „veřejné instituce“ v nálezu Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 1146/16; poukazuje zároveň na to, že Ústavní soud v něm používá právě pojem „veřejnoprávní subjekt“, který by měl být vykládán dle definice uvedené ve Směrnici. Namítá, že u ní není splněn znak převážného financování, ovládnání či řízení státem nebo územním samosprávným celkem, protože nemůže být povinným subjektem. Upozorňuje též na nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, č. 49/2019 Sb. ÚS, kde dospěl k závěru, že smysl a účel InfZ je totožný se smyslem a účelem ZRS, protože okruh povinných subjektů dle obou těchto zákonů by měl být stejný.

[26] V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 Ústavní soud shrnul svou dosavadní judikaturu k výkladu pojmu „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 InfZ. Mimo jiné připomenul, že se již „vyjádřil k tomu, za jakých podmínek lze určitý subjekt považovat za veřejnou instituci (nález sp. zn. I. ÚS 260/06). Ústavní soud konstatoval, že mezi znaky umožňující rozlišit, zda má určitý subjekt povahu veřejné nebo soukromé instituce, patří **a/ způsob vzniku či zániku instituce** (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), **b/ hledisko osoby zřizovatele** (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát, či nikoliv; pokud ano, jedná se o znak 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 musí vyplývat z „**převahy**“ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické (podrobně nález sp. zn. I. ÚS 260/06). [...] Zdůraznil, že při zkoumání daného hlediska je namístě rovněž zvažovat celkovou míru ingerence státu při vzniku a zániku instituce, která je daleko intenzivnější u veřejné instituce než u instituce soukromé (při které má podstatně větší převahu její vlastní vůle). Jedním z charakteristických znaků veřejné instituce je, že **nemůže svou činnost ukončit ‚dle své libosti‘** (tj. například rozhodnutím svých vlastních orgánů). [...] Kromě toho lze jeho veřejný účel spatřovat v zajišťování potřeb státu [§ 15 písm. h) zákona o státním podniku] a v jistém smyslu též v hospodaření s majetkem státu (§ 2 odst. 2 zákona o státním podniku). [...] Použití výše uvedených definičních znaků pro posouzení povahy veřejné instituce aproboval Ústavní soud i ve vztahu k obchodním společnostem, jejichž jediným společníkem je územně samosprávný celek. V tomto směru neshledal ústavně nepřipustným výklad správních soudů, který takovéto postavení přiznal společnostem Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost (usnesení ze dne 3. dubna 2012 sp. zn. I. ÚS 330/12) a Brněnské komunikace a.s. (usnesení sp. zn. III. ÚS 1705/13).“

[27] Konkrétně při posouzení povahy společnosti ČEZ, a. s., v tomto nálezu Ústavní soud podrobněji rozvedl kritéria, jež jsou určující pro zařazení (soukromoprávního) subjektu mezi veřejné instituce. Konstatoval, že „rozšířením výčtu povinných subjektů podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím o veřejnou instituci byl tento zákon doplněn o neurčitý pojem, jenž v něm není blíže vymezen a jehož obsah musel být upřesněn až rozhodovací činností soudů. Tato skutečnost nicméně neznamená, že jej nebylo možné vyložit tak, aby byl uvedený zákon i v této části použitelný. Je zřejmé, že vložení tohoto pojmu do citovaného ustanovení mělo **umožnit, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala na co nejširší okruh veřejnoprávních subjektů, a to bez ohledu na jejich právní formu, nebo to, zda je jimi vykonávána veřejná správa vrchnostenským nebo nevrchnostenským způsobem**. Samotnou povinnost těchto subjektů poskytovat informace lze ostatně vyvodit již z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny. Zákon tak skrze pojem „veřejná instituce“ dotvořil obecný rámec pro realizaci tohoto základního práva. Tomuto pojetí přitom odpovídá i vymezení definičních znaků veřejné instituce, jak je v minulosti provedl Ústavní soud a z něhož ve svém rozhodování vychází i správní soudy. Zatímco ve vztahu k veřejnoprávním subjektům nepředstavuje neurčitost pojmu „veřejné instituce“ problém, takovýto závěr by nebylo možné učinit, jestliže by se měl vztahovat i na jiné subjekty. Je tomu tak z toho důvodu, že adresátem povinností plynoucích z práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny jsou výlučně veřejnoprávní subjekty (veřejná moc), a nikoliv subjekty soukromoprávní. Těm by tato povinnost musela být v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanovena zákonem, a to za splnění dalších podmínek vyplývajících z ústavního pořádku, včetně požadavku určitosti zákona a

proporcionalitu zásahu do základních práv a svobod. Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že z postavení veřejné instituce vyplývá povinnému subjektu několik povinností. Nejde jen o samotné poskytnutí informací, ale též o vedení souvisejícího řízení, v jehož rámci má povinný subjekt postavení správního orgánu, který rozhoduje o právech žadatele. Uložení těchto povinností soukromoprávními subjektům tak zcela zřejmě zasahuje do jejich práv. Tyto subjekty musí zajistit jejich splnění po stránce časové, finanční i personální a této povinnosti přizpůsobit svou činnost. Tím je zcela zřejmě dotčeno jejich právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, jakož i právo podnikat nebo vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Takto vymezený zásah do základních práv a svobod může mít věcné opodstatnění a rozhodně jej předem nelze označit za nepřipustný. Jeho nezbytným předpokladem je však adekvátní zákonný základ, který v případě veřejné instituce ve vztahu k soukromoprávními subjektům dán není. Tento pojem je natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů 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 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 vztážen na jiné než veřejnoprávní subjekty. Ve vztahu k soukromoprávními subjektům ale žádná „upřesňující“ kritéria dovodit nelze. Nad rámec zákona je přitom nemohou 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. Ústavní soud se ve svých dosavadních nálezech nevyjádřil k otázce, zda postavení veřejné instituce může mít obchodní společnost ve smyslu zákona o obchodních korporacích (dříve obchodního zákoníku). Přesněji řečeno se k ní vyjádřil pouze okrajově, když vyslovil názor, že podřazení státního podniku pod pojem „veřejná instituce“ ještě neopodstatňuje stejný závěr ve vztahu k obchodním společnostem. V tomto ohledu poukázal na řadu rozdílů mezi těmito subjekty (nález sp. zn. I. ÚS 260/06). Ve dvou usneseních toliko akceptoval, že veřejnou institucí může být - budou-li u ní převažovat výše vymezené znaky veřejné instituce - i obchodní společnost, jejímž jediným společníkem je územně samosprávný celek (usnesení sp. zn. I. ÚS 330/12 a III. ÚS 1705/13). [...] Podřazení určité obchodní společnosti pod tento pojem by při jeho současném zákonném vymezení - bylo možné jen v případě, že by tato naplňovala definiční znaky veřejné instituce a současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly výlučně „k tíži“ veřejné moci. Muselo by tedy jít 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. Jako příklad lze uvést akciovou společnost, jež byla zřízena zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku. Na takovouto obchodní společnost by bylo možné odůvodněně nahlížet jako na veřejnoprávní subjekt.“

[28] V nálezu sp. zn. II. ÚS 618/18, Ústavní soud následně vyslovil své přesvědčení, že nálezem ve věci ČEZ (sp. zn. IV. ÚS 1146/16) nebyl překonán dřívější nález ve věci *Letiště Praha* (nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS). Krom toho, že nebyl aktivován sjednocovací mechanismus pléna podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zdůraznil také předpoklad racionality zákonodárce a jednoty právního řádu. Uvedl, že dalším zákonem, který se bezprostředně týká transparency činnosti veřejných institucí, je ZRS, přičemž návrh na zrušení § 2 odst. 1 písm. n) ZRS pro jeho tvrzenou protiústavnost zamítl Ústavní soud nálezem ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17, č. 71/2019 Sb. Ve prospěch názoru, že akciová společnost 100% vlastněná státem (v odkazové věci společnost OTE, a. s.) je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, mimo jiné uvedl: „jak potvrdil Ústavní soud v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17, účelem vyšší míry transparentnosti právnických osob, které hospodaří s veřejnými prostředky, je záruka práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, a to v širším kontextu efektivní kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti. Prostředkem způsobilým dosáhnout uvedeného účelu je přitom jak zákonná úprava registru smluv, tak také podřazení právnických osob, v nichž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace stoprocentní majetkovou účast, pod pojem „veřejná instituce“ podle zákona o svobodném přístupu k informacím. **Důvody, pro které se má daná informační povinnost, byť provedená ve dvou rozdílných zákonech, vztahovat na stejný okruh povinných osob, jsou totiž identické.**“

[29] V usnesení ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 4158/18, Ústavní soud vyslovil, že „*k posouzení závěrů správních soudů o povaze stěžovatelky jakožto veřejné instituce Ústavní soud poukazuje zejména na svůj nálezný sp. zn. I. ÚS 260/06. [...] Správně Nejvyšší správní soud poukázal na rozdílnost ve vztahu k nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16, jehož závěry nelze na posuzovanou věc použít [stěžovatelkou byla společnost VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s., která byla 100% vlastněna Svazem vodovodů a kanalizací měst a obcí, s. r. o.]. Stěžovatelka není diskriminována napadenými rozhodnutími správních soudů, nýbrž je jen povinna k tomu, co jí ukládá informační zákon. Lze tak učinit závěr, že stěžovatelka splňuje znaky veřejné instituce jak z hlediska dosud nepřekonaného nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06, tak také z hlediska podstatné části argumentace obsažené v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16.*“ Shodně ke vztahu nálezu ve věci *Letiště Praha* (sp. zn. I. ÚS 260/06) a *ČEZ* (sp. zn. IV. ÚS 1146/16) přistupuje též Nejvyšší správní soud např. ve svých rozsudcích ze dne 27. 9. 2018, čj. 10 As 239/2017-71, či ze dne 11. 10. 2019, čj. 3 As 254/2017-43. V rozsudku ze dne 27. 2. 2020, čj. 8 As 145/2018-61, pak vyslovil, že „*k určení toho, zda lze obchodní společnost podřadit pod pojem ‚veřejná instituce‘ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, musí být (kumulativně) splněna jak kritéria uvedená v nálezu ČEZ (v bodech 70 a 71 tohoto nálezu), tak kritéria veřejné instituce, jak byla definována v nálezu Letiště Praha.*“

[30] Jestliže tedy stěžovatelka v kasační stížnosti argumentuje pojetím „veřejné instituce“ dle nálezu Ústavního soudu ve věci *ČEZ* (sp. zn. IV. ÚS 1146/16), není to dle Nejvyššího správního soudu přílehavé. Ten totiž zdůrazňuje, že odkazované rozhodnutí se týkalo výhradně obchodních společností; v dané věci akciové společnosti, která není ani nepřímou 100% vlastněna státem či územně samosprávným celkem. Nález výslovně odkazuje na dřívější rozhodnutí Ústavního soudu ve věci *Letiště Praha* (sp. zn. I. ÚS 260/06) a vychází z v něm formulovaného tzv. pětibodového testu postavení subjektu jako veřejné instituce; tento test přitom obecně nikterak nepřekonává, nýbrž toliko doplňuje o další podmínky týkající se povinnosti poskytovat informace pouze v případě obchodních společností. V souladu s navazující, výše odkazovanou, judikaturou Ústavního i Nejvyššího správního soudu lze konstatovat, že při posuzování toho, zda lze určitou obchodní společnost podřadit pod pojem „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 InfZ, musí být kumulativně splněna jak kritéria nálezu *ČEZ*, tak také nálezu *Letiště Praha*. Zásadní v projednávané věci však je, že stěžovatelka není obchodní společností v režimu ZOK či obchodního zákoníku (tj. soukromoprávním subjektem), nýbrž komorou zřízenou zákonem. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 4 As 132/2018-59, Hospodářská komora „*je zřízena ve veřejném zájmu (k podpoře podnikatelského prostředí v České republice, resp. v regionech) na základě zákona o HK, nikoli na základě soukromoprávního jednání, a na stěžovatelku tudíž lze nahlížet jako na právnickou osobu veřejného práva ve smyslu právní doktríny (srov. Jan Hurdík, Dušan Hendrych, Aleš Gerloch: Právnická osoba. In: Hendrych, D. a kol.: Právnický slovník, Praha, C. H. Beck 2009).*“ Na stěžovatelku tudíž nově formulovaná nosná kritéria nálezu ve věci *ČEZ* vůbec nedopadají. Pro posouzení toho, zda je veřejnou institucí, jsou tak rozhodující pouze kritéria stanovená v nálezu ve věci *Letiště Praha*.

[31] Stěžovatelce lze sice přisvědčit v tom, že Ústavní soud v nálezu ve věci *ČEZ* používá pojem „veřejnoprávní subjekt“; nelze již však nijak dovodit, že by tím mínil „veřejnoprávní subjekt“ ve smyslu čl. 2 bodu 2 Směrnice. Předně, Ústavní soud v celém nálezu (krom narativních partií) nikde nezmiňuje Směrnici, natož aby citoval předmětné ustanovení čl. 2 bod 2 a v něm zakotvený termín „veřejnoprávní subjekt“ užíval jako legislativní zkratku pro definici obsaženou ve Směrnici. Dále je třeba reflektovat, že Ústavní soud v předmětném nálezu komparuje postavení a předkládá odlišný způsob posuzování dvou kategorií, a to „veřejnoprávních subjektů“ a „súkromoprávních subjektů“. Zjevně tedy usiloval toliko o užití dvou obecných termínů, a to pro množinu subjektů vzniknuvších na základě veřejného práva a množinu soukromoprávních subjektů v režimu zejména ZOK, resp. dříve obchodního zákoníku. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že nic nenásvědčuje tomu, že by Ústavní soud jím používanou zkratkou „veřejnoprávní subjekt“ odkazoval na čl. 2 bod 2 Směrnice. Nadto již výše bylo pojednáno o tom, že termín „veřejná instituce“ dle InfZ (resp. jeho judikaturního výkladu) je širší než definice „veřejnoprávního subjektu“ dle Směrnice; pakliže se tedy Ústavní soud v nálezu *ČEZ* zabýval toliko výkladem pojmu vnitrostátního práva „veřejná instituce“ dle InfZ, je logické, že jím užitý výrazivo je třeba vnímat prizmatem vnitrostátních poměrů (relevantní doktríny a judikatury), nikoliv evropských předpisů.

[32] K námitce stěžovatelky, že u ní není splněn znak převážného financování, ovládnání či řízení státem nebo územním samosprávným celkem, pročež nemůže být povinným subjektem, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o skutečnost podřaditelnou pouze pod kritéria uvedená pod písm. c) a d) stále relevantního testu dle nálezu *Letiště Praha*; pro shledání určitého subjektu veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ je však dostačující toliko převaha vyjmenovaných znaků ve prospěch jeho veřejné povahy [zbývají tedy stále kritéria dle písm. a), b) a e)]. Není proto rozhodně namístě pouze na základě toho, že stěžovatelka není ovládána a řízena státem nebo územním samosprávným celkem, dospět k závěru, že a priori nemůže být povinným subjektem dle InfZ.

[33] Stěžovatelka pak argumentuje také tím, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 618/18, vyslovil, že okruh povinných subjektů dle InfZ a ZRS by měl být stejný; ona přitom není povinna své smlouvy zveřejňovat prostřednictvím registru smluv, pročež nemůže být ani povinným subjektem dle InfZ. Dle § 2 odst. 1 písm. n) ZRS se „*prostřednictvím registru smluv povinně uveřejňuje soukromoprávní smlouva, jakož i smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jejíž stranou je právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby*“. Skutečnost, že stěžovatelka nemá dle § 2 odst. 1 písm. n) ZRS povinnost uveřejňovat smlouvy v registru smluv, však neznamená, že nemůže být veřejnou institucí dle § 2 odst. InfZ. Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné poukázat na kontext, v jakém Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 618/18 (a následně též např. také v usnesení sp. zn. I. ÚS 4158/18) argument o totožnosti okruhu povinných subjektů dle InfZ a ZRS vyslovil. Jednalo se (v obou odkazovaných případech) o situaci, kdy posuzovanými subjekty byly obchodní společnosti 100% vlastněné státem (společnost OTE, a. s.) nebo územním samosprávným celkem, resp. svazem měst a obcí (VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s.). Ústavní soud podpůrně argumentoval tím, že pokud tyto společnosti již jsou povinným subjektem dle § 2 odst. 1 písm. n) ZRS – tedy musejí uveřejňovat své soukromoprávní smlouvy, jakož i smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci v rejstříku smluv [přičemž tuto jejich povinnost shledal ústavně konformní ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17], pak je logické, aby tak tyto subjekty činily i jako povinné subjekty v režimu InfZ. Ústavní soud tedy právě v tomto kontextu vyslovil, že každý subjekt dle § 2 odst. 1 ZRS má být zároveň povinným subjektem dle § 2 odst. 1 InfZ; aneb když už má daný subjekt povinnost zveřejňovat informace dle ZRS, proč by tak neměl činit také podle InfZ, jestliže oba zákony mají tentýž účel. Nutno však zdůraznit, že z předmětného nálezu neplyne, že by to nutně musely být toliko a pouze tyto subjekty; rozhodně tedy neplatí teze stěžovatelky, že povinným subjektem dle InfZ může být pouze ten, jemuž je zároveň uložena publikační povinnost dle ZRS.

III.C Přezkum testu dle nálezu *Letiště Praha*

[34] Pokud stěžovatelka nejprve namítá, že parametry tzv. pětistupňového testu dílčích soukromoprávních či veřejnoprávních znaků byly Ústavním soudem v nálezu ve věci *Letiště Praha* (sp. zn. I. ÚS 260/06), jak byl tento shrnut v odst. [26] tohoto rozhodnutí, vymezeny ještě před novelizací InfZ provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. (čili před implementací Směrnice), Nejvyšší správní soud v tomto ohledu toliko odkazuje na odst. [23] tohoto rozhodnutí. V něm konstatoval, že Česká republika nebyla povinna implementovat Směrnici takovým způsobem, aby snížila již dosažený standard poskytování informací, tedy nebyla povinna zúžit svůj dřívější výklad tohoto pojmu pouze na působnost Směrnice. Test formulovaný Ústavním soudem v nálezu *Letiště Praha* je tedy i přes implementaci Směrnice nadále použitelný, ostatně (jak bylo poukázáno výše) Ústavní soud na něj stále odkazuje a vychází z něj ve svých rozhodnutích (srov. náleze ve věci *ČEZ*, náleze sp. zn. II. ÚS 618/18, či usnesení sp. zn. I. ÚS 4158/18).

[35] Nejvyšší správní soud tedy nyní konečně přistupuje k přezkumu tohoto tzv. pětistupňového testu provedeného v napadeném rozsudku městským soudem. Předeseílá přitom, že se ztotožňuje s tím, k jakým závěrům městský soud dospěl.

[36] Stěžovatelka byla zřízena zákonem (§ 2 odst. 1 ZHK) a pouze zákonem může být také zrušena; soukromoprávní úkon tedy není přítomnem při jejím vzniku ani zániku [kritérium **a**] je splněno]. Zřizovatelem

stěžovatelky je tedy stát, kterýžto jako jediný může rozhodnout o jejím zániku [kritérium **b**] je taktéž splněno]. Posouzení těchto dvou hledisek je přitom podle Nejvyššího správního soudu naprosto jednoznačné, ostatně jej v kasační stížnosti nezpochybňuje ani sama stěžovatelka.

[37] Městský soud v napadeném rozsudku správně připustil, že stát nemá vliv na kreaci orgánů stěžovatelky. Volební právo mají dle § 6 odst. 1 ZHK výlučně členové komory, přičemž jimi mohou být pouze právnické a fyzické osoby, které mají sídlo nebo bydliště na území České republiky a provozují podnikatelskou činnost. ZHK sice stanovuje, že jejími orgány jsou sněm komory složený ze všeobecné sněmovny a sněmovny společenstev, představenstvo komory, prezident a viceprezident a dozorčí rada komory; volební a jednací řád komory však může upravit vnitřní poměry těchto orgánů, zejména délku funkčního období, počet členů volených orgánů a způsob jejich volby a způsob jednání orgánů komory (§ 7 odst. 4). Podstatné však je, že volba představitelů těchto orgánů je výhradně v dispozici členů komory, nikoliv státu [kritérium **c**] tedy není splněno]. Nadto je nutno přisvědčit stěžovateli, že byť zákon stanoví působnost jejích jednotlivých orgánů (srov. § 13 – 17 ZHK), není tato skutečnost nutně znakem její veřejnoprávní povahy, neboť tak zákonodárce činí i u jiných čistě soukromoprávních subjektů (srov. v případě spolků příslušná ustanovení OZ a v případě obchodních společností a družstev ZOK).

[38] Stejně tak městský soud uznal, že stát nevykonává dohled nad operativní činností orgánů stěžovatelky. Poukázal však na to, že představenstvo komory musí předkládat vládě České republiky do 15 dnů od schválení sněmem statut, jednací, volební a příspěvkový řád komory (srov. § 20 odst. 1 ZHK). Připustil, že stát vykonává také dohled nad zákonností interních předpisů subjektů soukromého práva, ovšem zdůraznil, že se nejedná o kontrolu automatickou a kontrolorem není sama vláda (srov. § 258 OZ, § 191 a § 428 ZOK). Nejvyšší správní soud reflektuje, jak namítá stěžovatelka, že v kompetenci vlády je pouze kontrolovat souladnost základních dokumentů komory s právními předpisy, neboť dle § 20 odst. 2 ZHK „vláda rozhodne do 30 dnů od předložení statutu, jednacího, volebního a příspěvkového řádu komory o jejich potvrzení; nepotvrdí je, jsou-li v rozporu s obecně závaznými právními předpisy nebo byly-li přijaty v rozporu s tímto zákonem. Pokud komora nezjedná nápravu do 45 dnů od rozhodnutí vlády, předloží vláda věc k rozhodnutí České národní radě (dnes Poslanecké sněmovně).“ I tak lze ovšem konstatovat, že takto konstruovaná automatická ze zákona plynoucí dohledová činnost vlády je poměrně mimořádná a neodpovídá charakteru soukromoprávních subjektů, stejně jako možnost zákonodárce orgánu státu za určité specifické situace rozhodnout o statutu, jednacím, volebním či příspěvkovém řádu stěžovatelky namísto ní. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s městským soudem v tom, že stěžovatelka z hlediska existence státního dohledu vykazuje určité znaky veřejné instituce, avšak nikoliv ve zcela přesvědčivé míře [kritérium **d**] je splněno toliko částečně].

[39] Nejvyšší správní soud proto zcela přisvědčuje městskému soudu v tom, že rozhodující pro posouzení, zda je stěžovatelka veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, je posouzení kritéria **e**), tedy povahy jejího účelu.

[40] Podle § 2 ZHK se „k podpoře podnikatelských aktivit mimo zemědělství, potravinářství a lesnictví, k prosazování a ochraně zájmů a k zajišťování potřeb svých členů zřizuje Hospodářská komora České republiky“ (odst. 1). „Komory jsou sdruženími podnikatelů (právnických i fyzických osob) přijatých za jejich členy“ (odst. 3). „Komory jsou právními osobami a zapisují se do obchodního rejstříku“ (odst. 4). „Sídlem hospodářské komory je hlavní město Praha“ (odst. 5).

[41] Dle § 4 odst. 1 ZHK platí, že „komory v rámci své působnosti zejména:

- a) poskytují svým členům poradenské a konzultační služby v otázkách spojených s podnikatelskou činností,
- b) vydávají vyjádření podle zvláštních předpisů a odborná stanoviska,
- c) organizují vzdělávací činnost a spolupracují s orgány státní správy v zajišťování informačního servisu, profesního vzdělávání a forem rekvalifikace a při řešení problémů zaměstnanosti,

d) na základě předchozího souhlasu členů zabezpečují propagaci a šíření informací o jejich podnikatelské činnosti,

e) dbají, aby členové komor vykonávali podnikatelskou činnost odborně a v souladu s obecně závaznými právními předpisy,

f) navazují a rozvíjejí styky s komorami a obdobnými institucemi v zahraničí a uzavírají s nimi dohody, šíří znalosti o ekonomických podmínkách a právních předpisech týkajících se obchodních vztahů se zahraničím a v souvislosti s tím vydávají a rozšiřují informativní a odborné publikace,

g) vystavují osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě; tato osvědčení mají povahu veřejných listin,

h) zřizují a spravují zařízení a instituce na podporu rozvoje podnikání a vzdělanosti,

i) spolupracují s podnikatelskými svazy a sdruženími na základě dohod uzavřených v souladu se statutem komor,

j) zřizují stálé smírčí komise k předcházení obchodním sporům mezi svými členy,

k) vykonávají vlastní hospodářskou činnost na podporu řádného plnění svých úkolů a v souladu se svým posláním,

l) ve své působnosti se podílejí na odborné přípravě k výkonu povolání a podporují školská zařízení zřízená k tomuto účelu, m) vedou evidenci členů komor.“

[42] Dle důvodové zprávy k § 2 ZHK (byť formulované před novelou ZHK provedenou zákonem č. 121/1993 Sb., již bylo zrušeno povinné členství podnikatelů) se činnost Hospodářské komory měla vyvíjet v těchto směrech:

– „podpora podnikání, tj. poskytování profesionálního poradenství v oblasti financování, daní, cla, normalizace a měření, právní apod. Komora bude vydávat vlastní informační materiály, zprostředkovávat služby externích poradců, organizovat výstavy a veletrhy, zprostředkovávat podnikatelské kontakty a informace o svých členech s jejich souhlasem;

– poskytování odborného poradenství pro soudy a státní orgány např. prováděním výkladů obchodních zvyklostí a morálky, posuzování připravovaných právních úprav. Komora se bude podílet i na rozhodování živnostenských úřadů ve věcech živnostenského podnikání;

– zvyšování úrovně podnikatelské činnosti zejména organizováním vzdělávání pro dospělé, kursů a školení, sledováním etiky podnikatelské činnosti a dodržování právních předpisů podnikateli. Závažné zjištění porušení právní povinnosti bude postupovat živnostenskému úřadu k dalšímu postupu;

– vystavování osvědčení o původu zboží a ověřování různých dokladů.

Předpokládá se, že po ustavení orgánů Komory a po vytvoření odpovídajících podmínek bude Komora plnit další úkoly svěřené jí právními předpisy tak, jak je tomu v zemích s vyspělou tržní ekonomikou např. v oblasti výchovy a přípravy mládeže k budoucímu povolání.“

[43] K povaze účelu Hospodářské komory se Nejvyšší správní soud již vyjádřil. Při posuzování, zda Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, v rozsudku čj. 6 As 282/2018-46, konstatoval: „Obě komory (Hospodářská komora ČR a Agrární komora ČR) byly zřízeny zákonem [...], a to nejen **za účelem podpory zájmů svých členů, ale právě i za účelem podpory podnikání jakožto silného veřejného zájmu v tržní ekonomice**. Komory jsou formálně vzato sdružením fyzických a právnických osob jako jejich členů, jak ale

správně uvedl městský soud, **plní řadu veřejných funkcí.** [...] Nejvyšší správní soud domnívá, že **většina z činností spadajících do jejich působnosti** uvedená v § 4 odst. 1 zákona č. 301/1992 Sb. má tento **širší veřejný přesah, než by odpovídalo toliko zajišťování a ochraně zájmů a potřeb jejich členů,** například organizují vzdělávací činnost a spolupracují s orgány státní správy v zajišťování informačního servisu, profesního vzdělávání a forem rekvalifikace a při řešení problémů zaměstnanosti, na základě předchozího souhlasu členů zabezpečují propagaci a šíření informací o jejich podnikatelské činnosti, dbají, aby členové komor vykonávali podnikatelskou činnost odborně a v souladu s obecně závaznými právními předpisy, navazují a rozvíjejí styky s komorami a obdobnými institucemi v zahraničí a uzavírají s nimi dohody, šíří znalosti o ekonomických podmínkách a právních předpisech týkajících se obchodních vztahů se zahraničím a v souvislosti s tím vydávají a rozšiřují informativní a odborné publikace, vystavují osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě; tato osvědčení mají povahu veřejných listin, zřizují a spravují zařízení a instituce na podporu rozvoje podnikání a vzdělanosti).“

[44] Obdobně v kontextu zadávání veřejných zakázek Nejvyšší správní soud zdůraznil zejména veřejný účel Hospodářské komory, když v rozsudku čj. 4 As 132/2018-59, vyslovil: „Z § 2 odst. 1 zákona o HK vyplývá, že HK ČR byla zřízena **k podpoře podnikatelských aktivit, což lze nepochybně považovat za činnost ve veřejném zájmu, neboť pokud jsou podnikatelé úspěšní, vede to zpravidla k většímu ekonomickému blahobytu celé společnosti.** Působnost HK ČR, resp. stěžovatelky jakožto její složky, je dále vymezena demonstrativním výčtem uvedeným v § 4 odst. 1 písm. a) až m) zákona o HK. Z těchto činností lze bez hlubších úvah za činnost ve veřejném zájmu považovat tyto činnosti: organizaci vzdělávací činnosti, propagaci a šíření informací o podnikatelské činnosti, navazování a rozvíjení zahraničních styků, šíření znalostí o ekonomických podmínkách a právních předpisech, vydávání a rozšiřování informativních a odborných publikací, vystavování osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě; zřizování a spravování zařízení a institucí na podporu rozvoje podnikání a vzdělanosti, podílení se na odborné přípravě k výkonu povolání a podporování školských zařízení zřízených k tomuto účelu. **To, že je činnost stěžovatelky ve veřejném zájmu, je ostatně zřejmé také z obchodního rejstříku,** v němž je předmět činnosti stěžovatelky vymezen takto: podpora podnikatelských aktivit mimo zemědělství, potravinářství a lesnictví, prosazování a ochrana zájmů členů komory a zajišťování jejich potřeb, pořádání odborných kurzů, školení a jiných vzdělávacích akcí včetně lektorské činnosti, činnost podnikatelských, finančních, organizačních a ekonomických poradců. [...] **považuje činnost vyvíjenou stěžovatelkou za činnost ve veřejném zájmu.**“ Dále Nejvyšší správní soud „nepřisvědčil tvrzení stěžovatelky [Krajské hospodářské komory], že se pohybuje v ryze soutěžním prostředí, není státem nijak zvýhodněna, a nespĺňuje proto podmínku, na základě které by ji bylo možné považovat za veřejného zadavatele. HK ČR bylo § 4 odst. 1 písm. g) zákonem o HK **svěřeno vystavování osvědčení o skutečnostech důležitých v právních vztazích, které vznikají v mezinárodním obchodě;** s tím, že tato osvědčení mají povahu veřejných listin. V tomto ohledu tak má HK ČR [...] **jedinečné postavení a oprávnění. Zákon o HK výslovně opravňuje HK ČR k této činnosti a z ničeho nevyplývá, že by tuto specifickou činnost mohl vykonávat také jiný subjekt.** [...] Česká republika zjevně nemá zájem udělit tuto pravomoc dalším subjektům, jelikož nestanovuje obecně platné podmínky, při jejichž naplnění by případný zájemce mohl získat oprávnění tato osvědčení vydávat. Z toho je zřejmé, že **stěžovatelka přinejmenším v této oblasti své činnosti (vydávání certifikátů) nepůsobí v soutěžním prostředí.** Naprosto správný je proto závěr krajského soudu, že k vystavování certifikátů je Českou republikou zmocněna výhradně stěžovatelka. Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že v jiných oblastech své činnosti (pořádání školení, získávání nových členů z řad podnikatelských subjektů), je již stěžovatelka konkurenci skutečně vystavena. [...] S ohledem na skutečnost, že **činnost stěžovatelky je ve veřejném zájmu,** a s přihlédnutím k výše zmíněnému závěru SDEU v rozsudku Mannesmann, že naplnění podmínky založení či zřízení za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu nebrání, pokud činnost ve veřejném zájmu tvoří byť i relativně malý podíl na činnosti daného subjektu, neobstojí ani argumentace stěžovatelky, že nebyla založena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, nýbrž k podpoře podnikatelských aktivit, prosazování a ochraně zájmů svých členů a smyslem jejího zřízení a fungování není uspokojování veřejného zájmu.“ Soud taktéž v odkazované věci uvedl, že „**činnost stěžovatelky není primárně vykonávána za účelem zisku** a na základě státní regulace je k některým činnostem oprávněna

pouze stěžovatelka. Stěžovatelka tudíž **nepůsobí ve standardních tržních podmínkách tak, jako ostatní obchodní společnosti.**“

[45] Nejvyšší správní soud se i v nyní projednávané věci ztotožňuje s výše uvedenými právními názory, od nichž neshledal důvod se odchýlit. Má za to, že u stěžovatelky převažuje z hlediska jejího účelu i zákonem stanovené působnosti veřejný zájem. Aprobuje posouzení městského soudu vyslovené v napadeném rozsudku, že převažující soukromý zájem lze shledat pouze v poskytování poradenství vlastním členům a jejich propagaci, případně i předcházení obchodním sporům mezi nimi; nicméně i tyto činnosti mají bezprostřední návaznost na obecný veřejný účel stěžovatelky, jímž je podpora podnikatelských aktivit. V případě vydávání vyjádření a odborných stanovisek, řešení problémů zaměstnanosti, vystavování osvědčení v mezinárodním obchodě, podpory a rozvoje podnikání či podpory školských zařízení je veřejný účel stěžovatelky dle Nejvyššího správního soudu zcela zřejmý. I navazování styků se zahraničím a podpora mezinárodního obchodu je spíše ve veřejném zájmu než toliko v soukromém zájmu členů, neboť úspěchy českých podnikatelů na zahraničních trzích mají pozitivní dopad na zaměstnanost a hospodářský rozvoj České republiky. Není tedy pravdou, že rozsah činností vykonávaných stěžovatelkou ve veřejném zájmu je v porovnání s činnostmi ryze soukromoprávními zcela menšinového charakteru.

[46] Nelze přisvědčit ani stěžovatelčině námitce, že městský soud při posouzení jejího účelu nepřihlédl ke koncepční změně v jejím fungování spočívající ve zrušení původně povinné členství podnikatelů v ní. Z napadeného rozsudku jednoznačně plyne, že městský soud si byl plně vědom skutečnosti, že členství v Hospodářské komoře je toliko dobrovolné (srov. jeho odst. [4], [18] či [25]). Stejně tak z kontextu výše citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že tento při jejich formulaci patřičně reflektoval skutečnost, že členství v komoře není povinné. Nejvyšší správní soud se přitom neztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že by tato změna snad měla být jednoznačným důkazem vůle zákonodárce skoncovat s její veřejnoprávní povahou a podřadit ji ryze soukromému právu; jak ostatně připouští sama stěžovatelka, zákonodárce novelou provedenou zákonem č. 121/1993 Sb., kterou zrušil povinné členství podnikatelů v ní, nikterak nezasáhl do zákonného vyjádření jejího účelu (§ 2 odst. 1 ZHK) či demonstrativního výčtu jejích činností (§ 4 odst. 1 ZHK).

[47] Stěžovatelka má samozřejmě pravdu, že existují i jiná sdružení či asociace podporující a chránící zájmy podnikatelů. Již se ovšem nelze ztotožnit s tím, že mezi nimi nemá nijak výjimečné či privilegované postavení, tedy že od nich není nikterak odlišná. Především, jak již bylo pojednáno výše, na rozdíl od ostatních subjektů byla zřízena zákonem, který stanoví její účel a působnost; jiná sdružení či asociace chránící obdobné zájmy vznikly ze své vůle, samy si stanovují škálu své činnosti a rozhodnutím svých vlastních orgánů mohou zaniknout – pouze existence stěžovatelky a jí poskytované „služby“ jsou tedy podnikatelům garantovány zákonem. Stejně tak nelze přehlédnout, že stěžovatelce (na rozdíl od jiných soukromoprávních subjektů) byl svěřen výkon určité části státní správy, např. vydávání tzv. karnetu ATA či provozování míst Czech POINT; tato skutečnost ji zásadně odlišuje od jiných subjektů. Stěžovatelka má pravdu také v tom, že za činnost ve veřejném zájmu lze jistě považovat i podporu mnoha dalších oblastí (ochranu zdraví či životního prostředí), což vykonává mnoho spolků, sdružení či asociací. To, zda jsou tyto subjekty veřejnými institucemi ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ, je však závislé na jejich individuálním posouzení z hlediska testu dle nálezu *Letiště Praha*. Soud přitom předesílá, že pokud tyto nejsou zřízeny zákonem, mají formu soukromoprávních subjektů a stát nikterak nezasahuje do jejich činnosti (kreací jejich orgánů či prováděním kontroly nebo dohledu), nebudou splněna kritéria testu pod písm. a), b), c) ani d), protože je zřejmé, že toliko jejich veřejný účel nemůže postačovat pro jejich shledání povinnými subjekty dle InfZ. To však není případ stěžovatelky.

[48] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené proto shledal, že u stěžovatelky převažuje její veřejný účel [kritérium **e**] je splněno].

[49] Výstupem provedeného, resp. přezkoumaného tzv. pětistupňového testu dílčích soukromoprávních či veřejnoprávních znaků je zjištění, že stěžovatelka v kritériích a), b), e) a částečně d) vykazuje znaky veřejné instituce, v případě kritéria c) a částečně d) nikoliv. Jelikož však nemusejí být všechna tato kritéria splněna

kumulativně, nýbrž rozhoduje toliko převaha jednotlivých znaků, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že **stěžovatelka je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ**, a tedy i povinným subjektem dle tohoto zákona. Městský soud proto v napadeném rozsudku nikterak nepochybil, když na základě přesvědčivých a přezkoumatelně vyslovených argumentů dospěl k totožnému závěru.
