



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **JERICHO, spol. s r. o.**, sídlem Jablonského 640/2, 170 00 Praha 7, zastoupen JUDr. Luděkem Lissem, Ph.D., LL.M., MPA, advokátem se sídlem Jablonského 640/2, 170 00 Praha 7, proti žalovanému: **Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky**, se sídlem Vladislavova 1390/17, 110 00 Praha 1, zastoupen Mgr. Martinem Bělinou, advokátem se sídlem Pobřežní 370/4, 186 00 Praha 8, týkající se žaloby proti rozhodnutí (dopisu) žalovaného ze dne 15. 9. 2017 bez č. j., o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2018, č. j. 9 A 184/2017 – 32,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2018, č. j. 9 A 184/2017 – 32, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 9. 8. 2017 žádost žalovanému o poskytnutí informací týkajících se činnosti žalovaného podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), konkrétně například počtu rozhodčích řízení zahájených u žalovaného za jednotlivé roky, celkového objemu peněžních prostředků vybraných za jejich zahájení, seznamu rozhodců rozhodujících nejvíce sporů, výše jejich odměn atd. Na žádost reagoval žalovaný e-mailem ze dne 23. 8. 2017, v němž sdělil, že není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím a naopak dle zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozhodčím řízení“), je vázán mlčenlivostí a principem nevěřejnosti řízení. Žalobce na toto sdělení reagoval dne 11. 9. 2017 stížností na neposkytnutí informace, podle níž měl žalovaný buď do 15 dnů na žádost odpovědět a sdělit požadované

informace, nebo vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Žalovaný odpověděl dne 15. 9. 2017 dopisem, v němž odkázal na předchozí e-mailové sdělení s tím, že považuje věc za uzavřenou.

[2] Žalobce se bránil žalobou před Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“), v níž se domáhal zrušení rozhodnutí (dopisů) žalovaného a požadoval uložení povinnosti žalovanému požadované informace poskytnout. V žalobě namítal, že žalovaný naplňuje definiční znaky veřejné instituce podle § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, jak byly vymezeny v nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, a to jak s ohledem na způsob jeho vzniku, osobu zřizovatele, vytváření jeho jednotlivých orgánů a veřejný účel. Žalobce poukázal na to, že právní předchůdce žalovaného, tj. Rozhodčí soud při Československé obchodní a průmyslové komoře, byl zřízen výnosem ministerstva zahraničního obchodu ze dne 27. 5. 1949 a šlo o orgán zřízený z vůle státní moci, sloužící zájmům tehdejší vlády. Žalovaný jakožto jeho právní nástupce byl po roce 1990 „rekreován“ zákonem č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, a jeho přímým zřizovatelem je tak stejně jako v roce 1949 stát. Žalovaný tak není osobou soukromého práva, ale pracovištěm (součástí) Hospodářské komory České republiky. V čele žalovaného je předsednictvo jmenované představenstvy Hospodářské komory České republiky a Agrární komory České republiky, přičemž obě komory jsou veřejnými institucemi zřízenými vládou, které sledují naplňování veřejného účelu. Veřejný účel žalobce dovozoval z toho, že hlavním předmětem žalovaného je rozhodování majetkových sporů podle zákona o rozhodčím řízení, přičemž z ustanovení § 13 tohoto zákona plyne výlučné postavení žalovaného na trhu poskytovatelů institucionalizovaných rozhodčích řízení (stálých rozhodčích soudů). Podle žalobce bylo evidentní, že takové postavení by stát soukromoprávnímu subjektu nemohl legislativně přiznat. Žalobce dále poukázal na to, že žalovaný byl určitými orgány státní správy (např. ministerstvem průmyslu a obchodu nebo ministerstvem zdravotnictví) nebo Evropskou komisí pověřován řešením další sporné agendy (například spory o doménová označení), přičemž žádný subjekt soukromého práva by takových benefitů, výsad či privilegií dosáhnout podle žalobce nemohl. Výsledkem je působení pouze jednoho stálého rozhodčího soudu na území ČR a představuje tak jediný zákonem aprobovaný autoritativní stálý rozhodčí orgán. Žalobce se proto domníval, že působení žalovaného je natolik specifické a rozsáhlé, že se jedná o instituci, která svou činností naplňuje i veřejný, nikoliv pouze soukromý účel.

[3] Městský soud se s výše uvedenými vývody žalobce neztotožnil a shledal, že žalovaného nelze podřadit pod pojem veřejná instituce podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. S ohledem na to podanou žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení odmítl. Vyšel přitom z vývoje judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, pokud jde o vymezení kritérií veřejné instituce (především tedy z nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, *ve věci Letiště Praha*), podle níž je pro posouzení rozhodující způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti, či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), hledisko osoby zřizovatele (zda je zřizovatelem stát, či nikoliv), subjektu vytvářejícím jednotlivé orgány instituce (zda dochází ke kreaci orgánů státem), existence státního dohledu nad činností instituce, a konečně veřejný či soukromý účel instituce. Rozhodující je pak převaha těchto znaků, jež jsou pro instituci typické. Městský soud současně poukázal na to, že ačkoliv judikatura Nejvyššího správního soudu zařazovala pod pojem veřejná instituce čím dál více soukromoprávních subjektů, což vyvrcholilo rozsudkem ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 - 84, *ve věci obchodní společnosti ČEZ, a. s.*, tato tendence byla recentně korigována v nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, v němž Ústavní soud vyslovil, že ve vztahu k soukromoprávním subjektům nemohou soudy doplňovat kritéria, na jejichž základě by byly klasifikovány jako veřejné instituce, neboť takový postup by byl v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

pokračování

[4] Městský soud při aplikaci všech těchto kritérií dospěl k závěru, že žalovaný nebyl zřízen zákonem (č. 301/1992 Sb.), nýbrž záměrem zákonodárce bylo pouze přiřadit žalovaného k Hospodářské komoře České republiky a zachovat kontinuitu s jeho právním předchůdcem. Od počátku činnosti žalovaného byl přitom kladen důraz na jeho nezávislost a stálost; žalovaný je dle městského soudu nikoliv „pracovištěm“ Hospodářské komory ČR a Agrární komory ČR, ale především „nezávislým rozhodčím soudem“, jehož zvláštním znakem je „stálost“, nikoliv naplňování veřejného účelu souvisejícího s činností komor. Městský soud k tomu dodal, že existence žalovaného je předvídána zákonem (a žalovaný tedy nevznikl na základě ryze soukromoprávního jednání), tato okolnost je však spíše než veřejnoprávní povahou žalovaného důsledkem požadavku daného § 13 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení, podle něhož „stálé rozhodčí soudy mohou být zřízeny pouze jiným zákonem nebo jen tehdy, pokud jejich zřízení jiný zákon výslovně připouští“.

[5] Městský soud dále dospěl k závěru, že veřejný prvek není naplněn ani v případě kritéria kreace orgánů žalovaného, ani účelu jeho činnosti. Přitom vyšel ze srovnání žalovaného se samotnými komorami – na rozdíl od hospodářské a agrární komory, jejichž primárním účelem byla ochrana a podpora zájmu státu na rozvoji podnikání a které dle městského soudu uspokojují při některých svých specifických činnostech potřeby veřejného zájmu, činnost žalovaného je omezena pouze na jedinou oblast, a to rozhodování sporů. Pokud právní předchůdce žalovaného vznikl v roce 1949, tedy v politicko-ekonomických podmínkách diametrálně odlišných od současné doby, pak je dle městského soudu zřejmé, že účelem zřízení tohoto soudu nemohl být „rozvoj podnikání“, tak jako u hospodářské komory, a dle městského soudu nenaplnuje veřejný účel. Činnost žalovaného, spočívající v rozhodování majetkových sporů (alternativně ke klasickému civilnímu soudnímu řízení) není dle městského soudu zaměřena na to, aby uspokojovala nějaký konkrétní veřejný zájem. Činnost žalovaného slouží určitým subjektům, které se v případě vzniklého sporu rozhodnou využít možnosti obrátit se na žalovaného. Městský soud sice připustil, že zajištění činnosti žalovaného a potažmo celého systému rozhodčích soudů může ve svém celku přispívat k veřejnému zájmu na správném fungování tržní ekonomiky, avšak v takto širokém pojetí by podmínku veřejného účelu splňovaly takřka veškeré legální instituce působící v současné demokratické společnosti. Městský soud odkázal také na judikaturu Ústavního soudu, pokud jde o hodnocení postavení rozhodčích soudů: například v usnesení ze dne 15. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 174/02, Ústavní soud konstatoval, že „Rozhodčí soud při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR není orgánem veřejné moci, a tudíž ani jeho nálezy nemohou být rozhodnutím orgánu veřejné moci.... [C]harakter rozhodčí činnosti je založený smlouvou delegující vůli stran a její výsledek je kvalifikovanou formou závazku a jako takový je též závazný. Rozhodce nenalézá právo, ale tvoří (eventuálně napevno stanoví, vyjasňuje, tedy narovnává) závazkový vztah v zastoupení stran. Jeho moc tedy není delegovaná svrchovanou mocí státu, ale pochází od soukromé vlastní moci stran určovat si svůj osud“. V usnesení ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 37/08, na to Ústavní soud navázal, když uvedl, že „...soudní řízení je výrazem typové působnosti soudní moci jakožto ústavně založené moci státní (čl. 2 odst. 1, čl. 81, čl. 90 Ústavy), a tím i nezpochybnitelně moci „veřejné“, na rozdíl od řízení rozhodčího, jež má sice zákonnou základnu, nicméně nenastupuje automaticky („ústavně, resp. veřejnoprávně“), nýbrž na základě soukromé („sukromoprávní“) dohody účastníků řízení konkrétního občanskoprávního (majetkového) vztahu resp. jejich individuálního rozhodnutí či vůle, vtělené do konkrétní rozhodčí smlouvy, a je tak od soudního řízení soukromým odklonem. Převažují-li ve vyloženém srovnání zjevně (zejména vzhledem k posledním dvěma odlišnostem) v postavení rozhodce v rozhodčím řízení rysy soukromoprávní, logicky mu nelze naopak připínat atribut „veřejné moci““. Obě komory se sice podílejí na kreaci orgánů žalovaného, nelze z toho však dovodit, že by se tímto způsobem do postavení žalovaného „otiskl veřejnoprávní prvek“, který je u samotných komor dán v úzce vymezených a specifických výsecích jejich působnosti. Stát pak nevykonává nad komorami dohled, vyjma dohledu nad souladem vnitřních předpisů komor s právním řádem podle § 20 zákona č. 301/1992 Sb. Komory k financování své činnosti

využívají členské příspěvky, dotace, dary a jiné příjmy, což samo o sobě nesevřídčí o tom, že by byly veřejnými institucemi. Pokud nelze za subjekty ovládané státem považovat komory, pak dle městského soudu to platí i pro žalovaného.

II.

Kasační stížnost, její doplnění a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu kasační stížností, kterou založil na důvodech dle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., tedy namítl, že usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby je nezákonné, neboť je založeno na nesprávném posouzení právní otázky. Tato otázka měla spočívat v tom, zda lze žalovaného považovat za veřejnou instituci podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel má za to, že městský soud nesprávně vyhodnotil kritéria, podle nichž lze žalovaného kvalifikovat jako povinný subjekt. Podle stěžovatele jde o entitu, která byla zřízena přímo zákonem, a která je v českém právním řádu naprosto unikátní a ojedinělou formou právnické osoby, jíž nelze zařadit do tezauru společností práva občanského (nejde o spolek ani jinou právnickou osobu soukromého práva) a nelze ji zařadit ani do tezauru společností práva obchodního (nejde ani o kapitálovou společnost či družstvo ani jinou formu obchodní korporace). Stěžovatel považuje za chybný závěr městského soudu, že žalovaný je samostatnou soukromou a nikoliv veřejnou právnickou osobou, neboť žalovaný podle stěžovatele nesplňuje základní znaky definující soukromé právnické osoby, tj. její založení na základě zakladatelského jednání učiněného z vůle zakladatelů. Žalovaný vznikl dle stěžovatele ze zákona, nikoliv na základě zákona a navazujícího zakladatelského právního jednání. Stěžovatel zopakoval, že právní předchůdce žalovaného byl zřízen výnosem ministerstva zahraničního obchodu č. j. 511.754/49-II/1 ze dne 27. 5. 1949. V tehdejší státním uspořádání šlo o orgán zřízený z vůle státní moci a sloužící zájmům tehdejší vlády a zakomponovaný z důvodu veřejného zájmu do osnovy rozhodujících orgánů tehdejšího socialistického zřízení, mající na úseku státní arbitráže monopolní postavení. Žalovaný byl po roce 1990 „rekreován“ zákonem č. 301/1992 Sb., a jeho přímým zřizovatelem je tedy stát. Stěžovatel proto nesouhlasí se závěrem městského soudu, že existence žalovaného je předvídána zákonem v důsledku požadavku daného § 13 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení; podle stěžovatele byl žalovaný zřízen přímo zákonem nezávisle a bez ohledu na pozdější právní úpravu danou zákonem o rozhodčím řízení. Zákonodárce tak učinil v § 19 odst. 1 zákona č. 301/1992 Sb. a použitím termínu „působí“ (při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR) existenci žalovaného nenabízí, ale příkazuje. Nedává tedy komorám možnost uvažovat o zřízení tohoto orgánu, ale přenáší na ně povinnost takový orgán zřídit. Název žalovaného je pak určen také přímo ze zákona a není ponechán na vůli zakladatelů, jako je tomu typicky u soukromých právnických osob. Rovněž ke zrušení žalovaného by proto bylo potřeba zákona, resp. zrušení zákonného ustanovení upravujícího jeho založení a působení při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR.

[7] Stěžovatel dále poukázal na to, že mezi další typické znaky soukromých právnických osob patří skutečnost, že jejich identifikační údaje jsou transparentně evidovány v některém z veřejných rejstříků. Žalovaný však nefiguruje v žádném takovém rejstříku a jeho identifikační údaje, způsob jeho zastupování, identifikační údaje osob za něj jednajících a další povinně zapisované údaje soukromých právnických osob tak mohou zůstat veřejnosti utajeny a jejich zveřejnění a možnost dohledání je ponecháno na vůli žalovaného.

[8] Ze zákonné úpravy je tak již na první pohled podle stěžovatele zřejmé, že žalovaný se od osob soukromého práva liší v mnoha podstatných znacích, z nichž nejpodstatnější je ten, že akt jeho zřízení a zrušení je závislý na vůli zákonodárského sboru jakožto orgánu státu.

pokračování

[9] Stěžovatel se dále domnívá, že působení žalovaného je natolik specifické a rozsáhlé, že se jedná o instituci zřízenou a vykonávající svou činnost pro veřejný nikoliv pouze soukromý účel. Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak městský soud tuto otázku vyhodnotil, když konstatoval, že žalovaný vykonává činnost svou povahou soukromoprávní, na základě dohody stran majetkových sporů. Městský soud si podle stěžovatele navíc protirečí, neboť na druhé straně vyzdvihuje žalovaného jako instituci (organizaci) stálou a nezávislou. Stěžovatel má za to, že stálé rozhodčí soudy mohou být podle § 13 zákona o rozhodčím řízení zřízené pouze zákonem, nebo jen tehdy, pokud jiný zákon jejich zřízení výslovně připouští. Výsledkem je dle stěžovatele existence pouze jednoho fakticky působícího rozhodčího soudu a žalovaný má tak monopolní nebo minimálně dominantní postavení na trhu poskytovatelů arbitrážních služeb ve formě stálých rozhodčích soudů založených přímo zákonem. I kdyby platil závěr, že žalovaný je soukromoprávním subjektem, pak s ohledem na výše uvedené poskytuje služby související s veřejným zájmem, neboť stát má zájem na tom, aby tyto služby poskytoval výlučně žalovaný (stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 3 As 81/2014 - 103, v němž Nejvyšší správní soud připustil, že povinným subjektem může být soukromoprávní korporace poskytující služby související více či méně s veřejným zájmem).

[10] Podle stěžovatele by bylo možné závěry městského soudu dále relativizovat například odkazem na zákon č. 198/2008 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), neboť stát by tak zvýhodňoval jednu osobu soukromého práva v přístupu k podnikání, neboť jiné soukromé právnické osoby působící v oblasti rozhodčího řízení nemohou zřídit stálý rozhodčí soud a dát takové osobě název obsahující slova rozhodčí soud. Jednalo by se tak o nekalosoutěžní prvek založený přímo ex lege a za nedovolenou veřejnou podporu podle zákona č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

[11] Právě toto specifické postavení zakládá podle stěžovatele důvod nazírat na žalovaného jako na veřejnou instituci podle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť v opačném případě by byl žalovaný jediným subjektem v ČR, který není zákonem označen za právnickou osobu, ale přesto jako právnická osoba vystupuje, který si nemůže žádný občan svobodně založit jako soukromou právnickou osobu, ale přesto by se dovozovalo, že je soukromou právnickou osobou, který se deklaruje jako osoba soukromého práva, ale byl zřízen zákonem, nikoliv na základě zákona jako jsou zřizovány všechny osoby soukromého práva, nemá firemní kmen ani dodatek, ale jeho název je předvídan přímo zákonem, který se deklaruje jako osoba soukromého práva, ale není povinen zveřejňovat údaje o své činnosti a hospodaření ve veřejně přístupném rejstříku, tak jako všechny jiné osoby soukromého práva, nepodléhá žádné vnější ani vnitřní kontrole, je zákonem zřízeným nezávislým orgánem pro řešení majetkových sporů jakožto institucionalizovaná entita, avšak jeho správa nepodléhá žádnému dohledu ze strany státu, který si může „dovolit“ být absolutně netransparentní a neinformovat veřejnost o pořadu práva, své rozhodovací činnosti, kritériích výběru rozhodců, počtu rozhodovaných případů a dalších informacích, na nichž je dán veřejný zájem, který nezveřejňuje svoje účetnictví a výsledky svého hospodaření, což musí jinak činit všechny osoby veřejného i soukromého práva, a který není veřejnou institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a nelze tedy žádné informace o jeho činnosti zjistit ani případným dotazem podle tohoto zákona.

[12] Na závěr kasační stížnosti stěžovatel doplnil úvahu o tom, zda je žalovaný vůbec subjektem práva, když je podle zákona č. 301/1992 Sb. pouze pracovištěm Hospodářské komory ČR a Agrární komory ČR. Stěžovatel vychází z důvodové zprávy k zákonu č. 301/1992 Sb., v níž se uvádí, že stálý rozhodčí soud je procesně nezávislý orgán, bez vlastní právní subjektivity. Stěžovatel si je nicméně vědom i existence judikatury Nejvyššího soudu, podle níž žalovaný je právnickou osobou (usnesení ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 29 Cdo 1899/2008).

[13] Stěžovatel kasační stížnost uzavřel tím, že při rozhodování o tom, zda bude určitý subjekt shledán veřejnou institucí, lze vycházet z kritérií nastavených judikaturou, avšak současně dle něj není zapovězeno přiznat povahu veřejné instituce subjektu, který splňuje jen jejich část nebo pouze některé z nich. V daném případě dle stěžovatele postačí, je-li určitý subjekt zřízen (nebo jeho zřízení předvídáno) v zákoně, a již tímto aktem je naplněna povaha takového subjektu jakožto veřejné instituce *sui generis*. Je tak tomu proto, že v právním státě s fungující tržní ekonomikou musí platit striktní zákaz zřizovat osoby soukromého práva z vůle státu, nadto s monopolním nebo dominantním postavením v konkrétní oblasti hospodářské soutěže, jako je tomu v případě žalovaného v oblasti rozhodčího řízení.

[14] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a vrátil mu věc k novému projednání.

[15] Dne 1. 10. 2018 obdržel Nejvyšší správní soud doplnění kasační stížnosti, v němž stěžovatel uvedl, že v judikatuře soudů došlo k určitému ztotožnění pojmů veřejná instituce s pojmem veřejnoprávní instituce. Stěžovatel rozumí tomu, že judikatura musela vymezit nějaké, byť nevyhnutelně neostré hranice, aby se zamezilo účelovým podrázováním určitého soukromoprávního subjektu pod dosah zákona o svobodném přístupu k informacím, čímž by mohlo dojít k zásahu do práv a oprávněných zájmů takového subjektu. Na druhou stranu by měl být pojem veřejná instituce interpretován volněji a měl by se vztahovat i na osoby soukromého práva, jejichž účel činnosti má ze zákona společenský přesah do oblasti práva veřejného a slouží k naplňování určitého celospolečenského účelu. Stěžovatel se domnívá, že tak je tomu právě v případě žalovaného, který tvoří specifickou součást justičního systému a jehož postavení odlišuje od rozhodců ad hoc právě státem založený a garantovaný institucionální prvek, se kterým se u rozhodců ad hoc neseškáváme. V oblasti českého rozhodčího řízení je tak žalovaný jedinou institucionalizovanou rozhodčí institucí v ČR s obecnou a komoditně nelimitovanou působností. Stěžovatel k argumentaci týkající se právní (ne)subjektivity žalovaného doplnil srovnání s jinými stálými rozhodčími soudy v zahraničí (Vídeňské mezinárodní rozhodčí centrum, Rozhodčí institut při Stockholmské obchodní komoře, Mezinárodní rozhodčí soud), které jsou bez právní subjektivity a působí jako nezávislá pracoviště či oddělení obchodních a hospodářských komor.

[16] Žalovaný reagoval na kasační stížnost vyjádřením ze dne 2. 11. 2018. V něm uvedl, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou. Žalovaný shrnul, že městský soud dospěl v napadeném usnesení k závěrům, že žalovaný není zřízen zákonem č. 301/1992 Sb., naopak dle důvodové zprávy bylo záměrem zákonodárce pouze přiřadit žalovaného k Hospodářské komoře ČR a zachovat jeho kontinuitu s právním předchůdcem, že žalovaný je nezávislým rozhodčím soudem, nikoliv pracovištěm hospodářské či agrární komory, žalovaný je financován z autonomního zdroje příjmů, tj. z poplatků za rozhodčí řízení, a že stát hospodářskou ani agrární komoru efektivně neovládá, tím spíše neovládá ani žalovaného. Stěžovatel dle žalovaného tyto závěry v kasační stížnosti nijak „konstruktivně“ nerozporuje a v zásadě trvá na tom, že u žalovaného je dán jeden definiční znak veřejné instituce, tj. že byl zřízen zákonem. Žalovaný odkázal na znění § 19 odst. 1 zákona č. 301/1992 Sb., podle kterého žalovaný jako stálý rozhodčí soud působí při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR, nikoliv se zřizuje jako stálý rozhodčí soud. Uvedené ustanovení koresponduje s § 13 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení, podle něhož mohou být stálé rozhodčí soudy zřízeny buď pouze jiným zákonem (což podle žalovaného není jeho případ) nebo jen tehdy, pokud jejich zřízení jiný zákon výslovně připouští. Definiční znak veřejné instituce co do způsobu vzniku (a osoby zřizovatele) u žalovaného tudíž nelze dovozovat. Pokud by i bylo možno dovozovat u žalovaného zřízení zákonem, pak stěžovatel pomýlí, že dle nálezů Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, je rozhodující převaha znaků, jež jsou

pokračování

pro instituci typické. Ostatní definiční znaky veřejné instituce přitom žalovaný nenaplnuje (a stěžovatel je v kasační stížnosti podle žalovaného netvrdí). Stěžovatel podle žalovaného nereflexuje pozdější vývoj judikatury, v níž Nejvyšší správní soud stanovil jako klíčové kritérium efektivní ovládnání subjektu státem a Ústavní soud doplnil, že obchodní společnosti by naplňovaly definici veřejné instituce, pokud by šlo o akciovou společnost zřízenou zvláštním zákonem, kterým se řídí i její činnost, a jejímž jediným vlastníkem je stát, jemuž náleží rozhodovat o jejím zániku. Žádné z těchto kritérií žalovaný nesplňuje a městský soud podle žalovaného aplikoval tato kritéria přílehavě.

[17] Další argumenty stěžovatele považuje žalovaný za nesrozumitelné, iracionální nebo nepřipustné. Pokud jde o argumentaci antidiskriminačním zákonem, poukázal žalovaný na to, že předmětem řízení je otázka, zda je žalovaný veřejnou institucí a zda zasáhl do veřejných subjektivních práv stěžovatele. Pokud má žalobce za to, že se zákonodárce přístupem k arbitrážním službám má dopouštět nekalé soutěže, pak se ale stěžovatel nemůže dovolávat ochrany ve správním soudnictví. Otázku nedostatku právní subjektivity žalovaného pak stěžovatel nevnesl v řízení před městským soudem, a je proto podle žalovaného nepřipustná; současně se však jedná o argument iracionální: pokud by byl žalovaný bez právní subjektivity, nemůže být povinným subjektem dle informačního zákona ani účastníkem řízení před soudem. Navíc se opět jedná o tvrzení odporující platné právní úpravě a judikatuře; žalovaný hospodář se svým majetkem, je subjektem závazkových vztahů, má svůj název a sídlo a orgány, které jeho jménem jednají. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[18] Dne 2. 1. 2019 učinil stěžovatel další doplnění kasační stížnosti, v němž poukázal na rozměr věci dosahující práva Evropské unie. Otázka výkladu pojmu veřejná instituce je podle něj spjata s výkladem pojmů „subjekt veřejného sektoru“ a „veřejnoprávní subjekt“ podle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2016/37/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se mění Směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále jen „Směrnice“), které do sebe zapracovává zákon o svobodném přístupu k informacím. Pro účely směrnice se „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, a „veřejnoprávním subjektem“ se rozumí jakýkoliv subjekt zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou a obchodní povahu a který má právní subjektivitu a 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 jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty.

[19] Podle stěžovatele tak vzniká otázka specifického postavení žalovaného a vůbec stálých rozhodčích soudů ve vztahu k jejich povinnosti poskytovat veřejnosti informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ale i podle Směrnice. Další otázkou je pak podle stěžovatele to, zda je z pohledu unijního práva ospravedlnitelná národní právní úprava, která zakládá v určité oblasti hospodářské činnosti (zde mimosoudního řešení sporů) dominantní postavení jednoho subjektu a zda taková právní úprava (i díky přeshraničnímu působení žalovaného) není veřejnou podporou a porušením čl. 107 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Tato otázka se pak podle stěžovatele týká i vylučného oprávnění žalovaného používat označení „rozhodčí soud“. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud vznesl předběžné otázky k Soudnímu dvoru EU (dále jen „SD EU“), týkající se toho, zda lze pojmy „subjekt veřejného sektoru“ a „veřejnoprávní subjekt“ vztáhnout na stálé rozhodčí soudy působící v jednotlivých

členských státech EU a zda je právní úprava upravující dominantní postavení stálého rozhodčího soudu a výlučné používání označení rozhodčí soud slučitelná s čl. 107 SFEU. Stěžovatel odkázal na judikaturu Ústavního soudu týkající se povinnosti soudů pokládat předběžné otázky k SD EU, z níž dovodil, že Nejvyšší správní soud má v tomto případě povinnost se na SD EU obrátit.

[20] Na tento stěžovatelův návrh reagoval žalovaný vyjádřením ze dne 25. 1. 2019. V něm uvedl, že k tomuto doplnění nelze přihlížet, neboť kasační stížnost nelze co do důvodů rozšiřovat, ledaže by byl stěžovatel vyzván k doplnění jejích náležitostí. Předmětem podané žaloby je tak pouze otázka, zda je žalovaný povinným subjektem podle § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Pouze z opatrnosti se žalovaný vyjadřuje i věcně, a to tak, že žalovaný nesplňuje ani kritéria pro označení „subjekt veřejného sektoru“, ani „veřejnoprávní subjekt“ dle Směrnice. Žalovaný je na státu nezávislý rozhodčí soud, nebyl zřízen zákonem, je samofinancován a není zřízen za zvláštním účelem uspokojení potřeb veřejného zájmu. Za nesrozumitelný pak žalovaný považuje argument ohledně rozporu s čl. 107 SFEU (podobně jako dřívější argument antidiskriminačním zákonem); předmětem řízení je otázka, zda je žalovaný veřejnou institucí, nikoliv to, zda se stát dopouští veřejné podpory, která narušuje hospodářskou soutěž. Takovou otázku nemůže stěžovatel otevřít ve správním soudnictví a v tomto řízení. Žalovaný pak poukázal na to, že judikatura SD EU již v minulosti vymezila povahu rozhodčího soudu s tím, že rozhodčí soudy nebyly uznány jako soudy ve smyslu čl. 267 SFEU, neboť nesplňují podmínku výkonu veřejné moci.

IV.

Posouzení kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[22] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[23] Stěžovatel založil kasační stížnost na důvodech uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., totiž na tom, že rozhodnutí městského soudu o odmítnutí jeho žaloby je nezákonné, přičemž nezákonnost spočívá v nesprávném posouzení právní otázky. Klíčovou právní otázkou v daném případě je to, zda je žalovaný povinným subjektem podle § 2 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. S ohledem na to, že žalovaný, kterým je Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, není ani státním orgánem, ani územním samosprávným celkem či jeho orgánem, ani subjektem, jemuž zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, o čemž mezi účastníky řízení nebylo a není sporu, zůstává spornou právní otázkou toliko to, zda lze žalovaného považovat za tzv. veřejnou instituci podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[24] Výkladem pojmu veřejná instituce podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se zevrubně zabývala judikatura jak Ústavního soudu, tak Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud má za to, že v daném případě městský soud tuto judikaturu správně identifikoval, reprodukoval i vyložil, avšak při její aplikaci na případ žalovaného dospěl

pokračování

k nesprávným právním závěrům. Nejvyšší správní soud považuje za nadbytečné soudní judikaturu znovu reprodukovat a odkazuje v tomto jak na nyní přezkoumávané usnesení městského soudu (body 18 a 19, tak například na rozsudek zdejšího soudu ze dne 3. 8. 2017, č. j. 6 As 43/2017 - 46, *ve věci Komunistické strany Čech a Moravy*, body 12 až 17). Nejvyšší správní soud zde pouze shrnuje, že klíčovým je v tomto směru nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, *ve věci státního podniku Letiště Praha*, který vymezil kritéria (znaky), na jejichž základě lze určitý subjekt identifikovat jakožto veřejnou instituci. Nejvyšší správní soud pak v pozdější judikatuře na základě těchto kritérií identifikoval jako veřejné instituce celou řadu subjektů, které formálně vzato představovaly subjekty soukromoprávní, avšak právě s ohledem na jejich vazbu k orgánům veřejné moci (ať už orgánům státu či územních samosprávných celků) dospěl k závěru, že se jedná o instituce veřejné. Tato tendence vyústila v rozsudek ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015 - 84, *ve věci společnosti ČEZ*, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že k naplnění kritérií veřejné instituce postačí, pokud je obchodní společnost vlastněna státem či územními samosprávnými celky nikoliv ze 100 %, ale je-li naplněno kritérium jejího tzv. efektivního ovládnutí. Tento závěr korigoval Ústavní soud v nálezu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, v němž vyšel z toho, že Listina základních práv a svobod ukládá informační povinnost v čl. 17 odst. 5 pouze státním orgánům a orgánům územní samosprávy. Není vyloučeno, aby zákon tuto povinnost rozšířil i na další subjekty, avšak s ohledem na požadavek výhrady zákona musí být taková povinnost uložena vždy toliko zákonem a s ohledem na požadavek jasnosti a určitosti zákona nelze připustit, aby byla rozšiřována toliko judikaturou soudů. Již po tomto nálezu rozhodoval Nejvyšší správní soud například v již zmiňovaném rozsudku ze dne 3. 8. 2017, č. j. 6 As 43/2017 - 46, *ve věci Komunistické strany Čech a Moravy*, v němž dospěl k závěru, že politické strany nelze považovat za veřejné instituce s ohledem na to, že nejsou zřizovány orgány veřejné moci, jejich účel primárně není veřejný a výraznější veřejnoprávní prvek shledal Nejvyšší správní soud pouze v oblasti státního dohledu nad činností politických stran (bod 29 rozsudku).

[25] Jak již bylo uvedeno, Nejvyšší správní soud má v daném případě za to, že městský soud správně dovodil rozhodující znaky pro identifikaci určitého subjektu jako veřejné instituce, avšak tato kritéria nesprávně aplikoval na případ žalovaného, jak bude rozebráno níže.

[26] Nejvyšší správní soud předesílá, že považoval podle § 104 odst. 4 s. ř. s. za nepřijatelnou námitku stěžovatele týkající se nedostatku právní subjektivity žalovaného. Tuto námitku nevznesl stěžovatel v žalobě před městským soudem, a tudíž ji nemůže relevantně uplatnit v řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se navíc shoduje s žalovaným v tom, že není zřejmé, co vlastně stěžovatel touto námitkou sledoval, a Nejvyšší správní soud tuto otázku nepovažuje pro zodpovězení sporné právní otázky, zda je žalovaný veřejnou institucí, za rozhodující. Pokud měla tato námitka směřovat k prokázání toho, že žalovaný je pouhou součástí Hospodářské komory ČR, tj. že výše uváděná judikatorní kritéria měla být vztažena nikoliv na žalovaného, ale toliko a výlučně na tuto komoru, pak by ovšem veškeré další otázky byly zcela irelevantní, neboť povinným subjektem by byla komora, a stěžovatel se měl tudíž s žádostí obracet na komoru, nikoliv na žalovaného. Pro posouzení toho, zda je žalovaný povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím pak není podle Nejvyššího správního soudu rozhodující, zda je sám tento subjekt nadán právní subjektivitou; povinný subjekt může být jakoukoliv entitou, jíž určitý omezený rozsah práv a povinností, resp. pravomocí, plyne přímo ze zákona o svobodném přístupu k informacím. Pro účely tohoto zákona se taková entita stává správním orgánem, čímž je založena i její způsobilost být účastníkem řízení před správními soudy (§ 33 odst. 3 s. ř. s.). I kdyby tedy žalovaný nebyl nadán právní subjektivitou, nebránilo by to závěru považovat jej za povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím a být účastníkem soudního řízení před správními soudy. Nejvyšší správní soud však neměl důvodu jakkoliv zpochybňovat závěry plynoucí z judikatury

Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 29 Cdo 1899/2008), podle níž je žalovaný samostatnou právnickou osobou, byť tato otázka, jak již uvedeno, není pro jeho způsobilost být povinnou osobou podle zákona o svobodném přístupu k informacím a účastníkem navazujícího soudního řízení rozhodující.

[27] Nejvyšší správní soud dále přikročil k přezkoumání závěrů městského soudu, pokud jde o naplnění kritérií (znaků) žalovaného z pohledu výše uvedené soudní judikatury.

[28] Pokud jde o způsob vzniku a zániku žalovaného a přítomnost soukromoprávních či veřejnoprávních úkonů, neztotožňuje se Nejvyšší správní soud se závěry městského soudu. Je třeba vyjít z toho, že právní předchůdce žalovaného, tj. Rozhodčí soud Československé obchodní komory vznikl na základě aktu státu, konkrétně z výnosu ministra zahraničního obchodu č. 128/1949 Ú. l., a jeho úkolem bylo rozhodování sporů ze zahraničního obchodu na základě rozhodčích smluv (viz Pohunek, Miloš. Rozhodčí řízení v ČR po II. Světové válce v historických milnicích. Soukromé právo č. 7, roč. 2017, str. 56). Jednalo se tedy o instituci, která v tehdejších podmínkách vytvářela institucionální rámec, umožňující zapojení domácích hospodářských subjektů řízených státem do mezinárodních obchodních vztahů. Právní úprava přijatá po roce 1989 se nejprve vydala nikoliv cestou právní kontinuity: původní znění § 19 zákona č. 301/1992 Sb. totiž počítalo s tím, že Hospodářská komora ČR a Agrární komora ČR si po vzájemné dohodě zřídí rozhodčí soud jako stálý nezávislý orgán pro rozhodování sporů o majetkové nároky v mezinárodním obchodním styku. Novela tohoto zákona provedená zákonem č. 223/1994 Sb., o sloučení Československé obchodní a průmyslové komory s Hospodářskou komorou České republiky, o některých opatřeních s tím souvisejících a o změně a doplnění zákona České národní rady č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, ve znění zákona č. 121/1993 Sb., však tuto koncepci zřízení soudu samotnými komorami opustila a vydala se cestou právní kontinuity původního Rozhodčího soudu Československé obchodní komory. Ilustrativní je znění důvodové zprávy k této novele: „*Se sloučením Československé obchodní a průmyslové komory s Hospodářskou komorou České republiky v jeden subjekt bezprostředně souvisí i nutné zachování další existence a činnosti Rozhodčího soudu Československé obchodní a průmyslové komory, působícího při této komoře. Rozhodčí soud jako jediný zatím umožňuje řešit obchodní spory v mezinárodním obchodě v rozhodčím řízení, tedy „mimosoudní cestou“. Bude-li schválen návrh zákona o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů, připravovaný Ministerstvem spravedlnosti, bude moci Rozhodčí soud Hospodářské komory České republiky řešit obchodní spory i mezi tuzemskými podnikateli mimo okruh obecných soudů a tím jim odlehčí. Podle předkládaného návrhu zákona se nejen mění označení Rozhodčího soudu Československé obchodní a průmyslové komory na Rozhodčí soud Hospodářské komory České republiky ale Rozhodčí soud působící při Československé obchodní a průmyslové komoře se prohlašuje za stálý Rozhodčí soud Hospodářské komory České republiky. Cílem návrhu je tedy mimo jiné upravit skutečnost, že stálý rozhodčí soud pokračuje nepřetržitě ve své činnosti s tím, že bude po sloučení komor na základě předkládaného návrhu přiřazen k Hospodářské komoře České republiky, která se stane právním nástupcem po bývalé Československé obchodní a průmyslové komoře. Tento stálý rozhodčí soud je procesně nezávislý orgán, bez vlastní právní subjektivity, kterou měla pouze Československá obchodní a průmyslová komora a po přijetí navrhovaného zákona ji bude mít pouze Hospodářská komora České republiky.“* Zákonem č. 223/1994 Sb. pak došlo k přeformulování původního § 19 zákona č. 301/1992 Sb. do současné podoby, totiž že „[p]ři Hospodářské komoře České republiky působí jako stálý rozhodčí soud Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky jako nezávislý orgán pro rozhodování sporů nezávislými rozhodci podle předpisů o rozhodčím řízení.“

[29] Z toho je zřejmé, že žalovaný nevznikl zakladatelským jednáním subjektů odlišných od státu, nevznikl tzv. zdola, jako je tomu u všech soukromoprávních subjektů a například i u politických stran či církví (jejich postavením se Nejvyšší správní soud zabýval ve shora uvedených rozhodnutích), jejichž existence je institucionálním odrazem realizace základních práv

pokračování

jednotlivců, ale žalovaný naopak vznikl na základě rozhodnutí státu (původně aktem výkonné moci) a opět na základě rozhodnutí státu (formou zákona) jeho existence kontinuovala i po roce 1995. Znění zákona č. 223/1994 Sb. a zejména důvodová zpráva k němu podle Nejvyššího správního soudu odrážejí vůli zákonodárce i v nových tržních podmínkách zachovat státem již zřízený institucionální rámec pro řešení rozhodčích sporů z mezinárodního obchodu a posléze jej rozšířit o alternativní řešení soukromoprávních sporů i v domácím prostředí („*Bude-li schválen návrh zákona o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů, připravovaný Ministerstvem spravedlnosti, bude moci Rozhodčí soud Hospodářské komory České republiky řešit obchodní spory i mezi tuzemskými podnikateli mimo okruh obecných soudů a tím jim odlehčí.*“).

[30] Skutečnost, že stálé rozhodčí soudy mají výlučné institucionální postavení a že jejich existenci je sledován specifický veřejný zájem (ale též účel, jak bude ještě rozebráno níže), potvrdil i legislativní vývoj zákona o rozhodčím řízení. Ten v původním znění stanovil podmínku, že stálé rozhodčí soudy mohou být zřizovány na základě zákona, avšak jeho novela č. 19/2012 Sb. umožnila jejich zřízení pouze (jiným) zákonem nebo jen tehdy, pokud jejich zřízení jiný zákon výslovně připouští. Jednoznačný záměr zákonodárce lze opět ilustrovat z důvodové zprávy k tomuto zákonu: „*Vzhledem k tomu, že se objevily různé výklady tohoto ustanovení, navrhuje se jeho zpřesnění. Cílem je jednoznačně stanovit, že stálým rozhodčím soudem ve smyslu tohoto zákona je pouze takový soud, který byl přímo zřízen zákonem, např. Rozhodčí soud při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR nebo takový soud, který vznikl na základě zákona, a to jen tehdy, pokud zvláštní zákon zřízení stálého rozhodčího soudu výslovně připouští. Takovým stálým rozhodčím soudem je například Rozhodčí soud při Českomoravské komoditní burze Kladno. Ten byl zřízen na základě § 28 zákona o komoditních burzách.*“ Ačkoliv samotná důvodová zpráva je nepřesná v tom, že žalovaný nebyl zřízen zákonem, ale zákon toliko s účinností od 1. 1. 1995 stvrdil jeho existenci, je z toho zřejmé, že subjekty obdobné žalovanému mohou být zřizovány pouze z vůle státu, neboť na jejich existenci zjevně existuje veřejný zájem a, jak bude vyloženo níže, plní i jistý veřejný účel. Z toho lze dovodit, že rovněž k zániku žalovaného by muselo zřejmě dojít toliko z vůle státu a zákonem.

[31] Tím je rovněž zodpovězena otázka týkající se druhého znaku, tj. hlediska zřizovatele žalovaného: ten sice působí při Hospodářské komoře ČR, která jej však nezřídila, neboť, jak uvedeno, historickým zřizovatelem byl stát a rovněž v současných tržních podmínkách dal stát najevo, že stálý rozhodčí soud by mohl vzniknout (a zaniknout) pouze z jeho vůle, tedy zřizovatelem by mohl být pouze stát.

[32] V dalším kroku Nejvyšší správní soud posoudil charakter účelu, k němuž instituce žalovaného slouží. Nejvyšší správní soud v obecné rovině poznamenává, že podle jeho názoru městský soud zaměňuje účel rozhodčího řízení jako takového s účelem existence žalovaného. Podle Nejvyššího správního soudu totiž nelze zaměňovat vznik a působení žalovaného s pravomocí u něj zapsaných rozhodců rozhodovat konkrétní spor předložený jeho stranami. Působení žalovaného jako „stálého“ rozhodčího soudu zjevně naplňuje širší společenský cíl, než toliko řešení sporu na základě rozhodčího ujednání jeho stran; jím je existence stálého a stabilního institucionálního rámce pro rozhodčí činnost jako alternativy k soudnímu řešení sporů. Žalovaný jakožto instituce nevzniká na základě vůle stran jednotlivého sporu, k čemuž by mohly vést odkazy městského soudu na judikaturu Ústavního soudu, ale jak již uvedeno, z rozhodnutí státu zajistit stálé a stabilní prostředí pro rozhodcovské řešení sporů jako institucionalizované alternativy k soudnímu řízení. Z pohledu rozlišení soukromého a veřejného účelu je třeba přísně rozlišovat ustavení a činnost rozhodců, zapsaných u žalovaného, jejichž pravomoc je skutečně založena projevem vůle stran konkrétního majetkoprávního sporu, a činnost žalovaného jako instituce, která slouží naplňování širšího celospolečenského a veřejného účelu, tedy právě vytvoření stálého rámce pro řešení majetkoprávních sporů mimo

běžné civilní řízení před soudy jako státními orgány. Nejvyšší správní soud sice souhlasí s městským soudem v tom, že alternativnímu řešení sporů se rovněž věnují i jiné rozhodčí soudy než žalovaný, ale je to právě žalovaný, který představuje státem aprobovanou alternativu k běžnému civilnímu řízení před soudy, a z výše uvedeného legislativního vývoje jednoznačně plyne, že právě tato funkce žalovaného je legislativou upravující jeho činnost předpovídána. Žalovaný tak představuje původně státem zřízené a posléze zákonem uznané výlučné fórum pro alternativní řešení sporů. Tuto výlučnost a specifčnost dokládá i později schválené znění § 13 zákona o rozhodčím řízení, v němž si stát vyhradil výlučnou pravomoc zřizovat tento typ rozhodčích soudů.

[33] Judikatura Ústavního soudu odkazovaná městským soudem (usnesení ze dne 15. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 174/02, nebo usnesení ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 37/08) se týká hodnocení povahy výstupů žalovaného, tedy rozhodčích nálezů, z pohledu založení pravomoci rozhodců rozhodovat individuální spor, a hodnocení toho, zda tyto výstupy mohou být považovány za rozhodnutí orgánů veřejné moci, resp. zda z tohoto úhlu pohledu mohou být rozhodci považováni za soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Použití této judikatury (právní věta usnesení ze dne 15. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 174/02, hovoří o tom, že rozhodčí soud není orgánem veřejné moci, a stejný je závěr i druhého městským soudem citovaného usnesení) je však dle Nejvyššího správního soudu nepřipadné, pokud jde o hodnocení toho, zda žalovaný jakožto instituce naplňuje znaky veřejné instituce podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Předně v daném případě není rozhodující, zda výstupy rozhodčích řízení konaných před žalovaným mají kvalitu rozhodování orgánů veřejné moci a zda žalovaný, resp. jeho rozhodčí tělesa jsou soudem ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Navíc jak již bylo uvedeno, je třeba odlišovat rozhodcovskou pravomoc v individuálním sporu od povahy žalovaného jakožto instituce, jejíž celospolečenský a veřejný účel přesahuje soukromý účel sporů obecně řešených v rozhodčím řízení jako takovém. Ostatně tato judikatura Ústavního soudu je recentně podrobována kritice ze strany právní doktríny právě s ohledem na to, že nereflektuje „významný rozdíl mezi stálými rozhodčími soudy a organizacemi (právníckými osobami či v některých případech sdruženími bez právní subjektivity), které se v mezidobí vytvořily a které zajišťují pouze služby pro strany v řízeních ‚ad hoc‘ a pro rozhodce ‚ad hoc‘“ (viz Bělohávek, A. J.: Zákon o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, poznámka k usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 511/03, marginální rubrika 13.33).

[34] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že městským soudem citovaná judikatura Ústavního soudu akcentuje toliko jeden doktrinální pohled na funkci a činnost rozhodců a rozhodčích soudů, a to teorii kontraktuální (smluvní) (srov. Bělohávek, A. J.: Zákon o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, k § 1, kap. VI.1). Tato část doktríny, podle níž rozhodčí řízení existuje mimo jakoukoliv vůli státu a jeho existence a pravomoc je založena pouze soukromoprávní smlouvou mezi aktéry soukromoprávního sporu, se uplatní – pokud vůbec (pokud rozhodčí nález má vyvolávat v právním řádu státu určité právní důsledky, například v podobě vykonatelného exekučního titulu, pak musí být pravomoc rozhodců právním řádem předvídána a právní řád musí s jeho činností spojovat takové následky) - spíše na činnost ad hoc rozhodců. Činnost stálých rozhodčích soudů, jak ostatně dokládá i výše uvedená praxe v ČR, je založena spíše na teorii jurisdikční (srov. Bělohávek, A. J.: Zákon o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, k § 1, kap. VI.2 a kap. VI.3), tedy na silném zapojení státu, z jehož vůle (na základě jehož delegace) taková instituce vzniká, nebo je aprobována, a to právě proto, že tyto instituce nesledují pouze úzký soukromý účel, ale rovněž účel veřejný, neboť na území státu tak vzniká – státem založené či přinejmenším uznané „soudní fórum“ pro rozhodování sporů v rozhodčím řízení jako státem zamýšlené alternativě k řízení před soudy jako státními orgány. Ostatně recentní soudní judikatura, včetně judikatury Ústavního soudu nakládá i s rozhodčími nálezy

pokračování

a rozhodčím řízením jako se skutečnou a plnohodnotnou alternativou k soudnímu řízení (náleží Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3227/07: „*Projednání věci v rozhodčím řízení neznamená vzdání se právní ochrany, nýbrž představuje její přesunutí na jiný rozhodující orgán, jenž nalézá právo.*“, nebo náleží ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 1794/10: „*Projednání věci v rozhodčím řízení z tohoto hlediska neznamená vzdání se právní ochrany, nýbrž představuje spíše její přesunutí na jiný rozhodující orgán, jenž nalézá právo; jinak by ostatně bylo pojmově nemyslitelné považovat rozhodčí řízení ve vztahu k soudnímu řízení za alternativní řešení sporů.*“), a to nejen v ČR (například podle rozhodnutí Spolkového soudního dvora ze dne 19. 7. 2004, sp. zn. II ZR 65/03, je nutné rozhodčí řízení považovat za zákonodárcem upravenou možnost ochrany práv rovnocennou státnímu soudnictví).

[35] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že existence a činnost žalovaného výrazně přesahuje hranice soukromého práva a soukromého účelu, neboť sleduje širší veřejný účel ve státěm aprobované existenci alternativy k soudnictví zajišťovanému státěm.

[36] Pokud jde o utváření orgánů žalovaného, má Nejvyšší správní soud za to, že i zde je přítomen jistý veřejný prvek, a to prostřednictvím účasti orgánů Hospodářské komory ČR a Agrární komory ČR (předsednictvo rozhodčího soudu je jmenováno představenstvy obou komor). Obě komory byly zřízeny zákonem (§ 2 odst. 1 a 2 zákona č. 301/1992 Sb.), 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. Na rozdíl od městského soudu (viz bod 28 usnesení) se však 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). Je však současně pravdou, že na ustavení orgánů komor se stát nepodílí, komory ustavují své orgány volbou prostřednictvím volebního práva svých členů. Subjekt vytvářející jednotlivé orgány žalovaného tak není stát, ale jsou jím orgány institucí, které plní i veřejný účel, k jehož naplňování byly státěm zřízeny.

[37] Nejvyšší správní soud se naopak ztotožňuje s hodnocením městského soudu v posledním kritériu, jímž je státní či veřejnoprávní dohled. Tato skutečnost je však především výrazem toho, aby byla garantována nezávislost žalovaného proklamovaná v § 19 zákona č. 301/1992 Sb. („*Při Hospodářské komoře České republiky působí jako stálý rozhodčí soud Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky jako nezávislý orgán pro rozhodování sporů nezávislými rozhodci podle předpisů o rozhodčím řízení.*“). Má-li být instituce žalovaného a jeho rozhodovacích těles skutečně nezávislá, pak nelze připustit žádnou přímou formu dozoru či kontroly ze strany státu. Tato forma nezávislosti instituce však nevylučuje, aby se jednalo o instituci veřejnou, jak nesprávně ve svém usnesení dovozuje městský soud, který v odůvodnění opakovaně zdůrazňuje právě tuto charakteristiku, totiž že žalovaný je nezávislý a stálý rozhodčí soud (viz bod 27 usnesení).

[38] Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, *ve věci státního podniku Letiště Praha*, je třeba při zkoumání instituce jakožto instituce veřejné vyjít z „převahy“ výše uvedených znaků, jež jsou pro soukromou či veřejnou instituci typické. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nejde o zkoumání „veřejnoprávní“ či „soukromoprávní“ povahy instituce, jak v usnesení uvádí městský soud [bod 27: „*K tomu soud dodává, že i když je existence žalovaného předvídána zákonem (a žalovaný tedy nevznikl na základě ryze soukromoprávního jednání), tato okolnost je spíše než veřejnoprávní povahou žalovaného důsledkem požadavku daného § 13 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení...*“], ale spíše o jejich ukotvení a roli ve veřejném či soukromém prostoru. Jedná se tedy o zkoumání jednotlivých znaků na pomyslném kontinuu mezi veřejným a soukromým, přičemž převahu těchto znaků nelze chápat ryze aritmeticky (jako prostý součet znaků svědčících o veřejném či soukromém charakteru instituce). To už jen z důvodu, že tyto jednotlivé znaky se mohou v existenci a činnosti instituce otisknout různou intenzitou.

[39] Po zhodnocení přítomnosti těchto znaků a jejich významu v případě žalovaného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru opačnému, než byl právní závěr městského soudu. Nejvyšší správní soud má za to, že zejména s ohledem na zákonem předvídanou roli státu v procesu vzniku a zániku stálých rozhodčích soudů, jakož i účel, který jejich existence sleduje, je na místě považovat žalovaného za veřejnou instituci, tedy povinný subjekt podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Usnesení, jímž městský soud žalobu stěžovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je proto založeno na nesprávném právním posouzení otázky, zda je žalovaný povinným subjektem, a v tomto rozsahu správním orgánem, jehož akty jsou přezkoumatelné ve správním soudnictví. Z těchto důvodů shledal Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu nezákonným.

[40] Nejvyšší správní soud, stejně jako před ním městský soud, si je vědom závěrů plynoucích z nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, *ve věci obchodní společnosti ČEZ, a. s.* Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že kvalifikace určitých subjektů jako veřejných institucí podle zákona o svobodném přístupu k informacím nemůže být bezbřehá s ohledem na výhradu zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny, neboť extenzivní interpretací pojmu veřejná instituce ze strany soudů může dojít až k neústavnímu založení povinností subjektům, jimž je zákon neukládá. Ústavní soud však nikterak nezměnil kritéria vymezená již v nálezu ve věci státního podniku Letiště Praha, pouze odmítl jako relevantní kritérium tzv. efektivní ovládnutí obchodní korporace státem, avšak i tak připustil, že obchodní korporace může být za určitých podmínek povinným subjektem. Nejvyšší správní soud si byl při kvalifikaci žalovaného jakožto povinného subjektu všech těchto skutečností vědom a s ohledem na výše uvedené hodnocení povahy žalovaného má za to, že jeho závěry nepřipustně nevykračují mimo meze čl. 4 odst. 1 Listiny.

[41] Pokud jde o návrh stěžovatele na to, aby se Nejvyšší správní soud obrátil na SD EU s předběžnými otázkami, týkajícími se výkladu pojmů „subjekt veřejného sektoru“ a „veřejnoprávní subjekt“, nepovažoval Nejvyšší správní soud takový postup za účelný a potřebný, neboť již samotným výkladem domácího práva, tj. § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, dospěl k závěru, že žalovaný splňuje znaky veřejné instituce. Předběžné otázky týkající se možného podřazení právní úpravy žalovaného pod veřejnou podporu podle čl. 107 SFEU by se pak podle Nejvyššího správního soudu zcela mýjely s předmětem řízení, jímž je přezkum aktů žalovaného jako povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Stejně tak musel Nejvyšší správní soud přitakat názoru žalovaného stran tvrzení stěžovatele týkajícího se diskriminace či nekalosoutěžního jednání. Tyto otázky, vznesené v kasační stížnosti stěžovatelem, jsou s ohledem na předmět řízení irrelevantní.

pokračování

[42] Městský soud po zrušení svého usnesení bude v dalším řízení vázán výše uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu a bude jeho úkolem posoudit podanou žalobu z dalších soudním řádem správním předvídaných hledisek. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že předmětem jeho přezkumu byla toliko otázka, zda je žalovaný povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, nikoliv další relevantní právní otázky, natož pak věcné posouzení, zda stěžovatelem požadované informace lze s ohledem na řadu omezení předvídaných zákonem o svobodném přístupu k informacím a dalším právním předpisům, zejména pak s ohledem na požadavky plynoucí z ustanovení § 19 odst. 3 druhé věty zákona o rozhodčím řízení, poskytnout.

V.

Závěr a náklady řízení

[43] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vyjádřeným výše.

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. února 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu