

Vyjádření pověřeného akademického pracovníka k rigorózní práci

Autorka práce:	Mgr. Šárka Žižková
Rigorózní práce:	Povinné subjekty dle zákona č. 106/1999 Sb.
Rozsah práce:	85 stran
Datum odevzdání práce:	6.12.2019
Autor vyjádření:	JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

I.

K předmětu (tématu) práce:

Téma práce je významné, smysluplně vymezené a aktuální. Obsah a význam zákonného pojmu „*povinný subjekt*“ do značné míry vymezuje věcnou působnost zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a tím i rozsah základního ústavně zaručeného práva na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny. V rámci pojmu „*povinný subjekt*“ se pak autorka správně zaměřila na rozbor druhého stěžejního pojmu zákona o svobodném přístupu k informacím, a sice neurčitého právního pojmu „*veřejná instituce*“. Ten je ústředním neuralgickým bodem českého informačního práva. Je tomu tak ze dvou důvodů. Za prvé, pro svoji neurčitost a absenci bližší zákonné definice, což autorka docela hezky charakterizovala jako „*nejnejednoznačnější*“ kategorii. Za druhé, proto, že se v něm střetávají dva názorové a hodnotové proudy ve veřejné správě a správním právu, a sice otevřenost a demokratičnost na jedné straně, nebo naopak uzavřenost a etatismus na straně druhé. Autorka sice pojem „*veřejná instituce*“ podrobně rozebírá na podkladě aktuální judikatury, nedokázala však podle mého názoru tento rozbor zcela využít pro odpovídající závěry ohledně toho, zda či do jaké míry je třeba současný (neurčitý a nedefinovaný) zákonný pojem zpřesnit, popřípadě vhodně legálně definovat tak, aby se jeho obsah a význam ustálil, ať již ve smyslu zmíněné otevřenosti, nebo naopak uzavřenosti.

K systematice práce:

Práce je – kromě Úvodu – logicky rozčleněna do 12 kapitol. Stěžejní jsou kapitoly 5 až 10, ve kterých autorka rozebírá jednotlivé kategorie „*povinných subjektů*“: státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a konečně subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy. Autorka správně věnuje největší pozornost „*veřejným institucím*“. Těmi se zabývá v kapitole 8, která představuje jádro práce. Zajímavá je rovněž kapitola 18 „*Aplikační problémy*“, kde autorka rozebírá zejména problémy obstrukcí (ze strany povinných subjektů) a zneužití práva na informace (ze strany žadatelů o informace).

K metodice a práci s prameny:

Okruh literatury by – na úroveň rigorózní práce - mohl být přeci jen poněkud širší. V seznamu použité literatury na str. 88 jednoznačně dominuje učebnicová a komentářová literatura, zatímco články v časopisech jsou tam jen dva. To je přeci jen na rigorózní práci trochu málo.

Autorka v práci prokázala schopnost pečlivé analýzy, která jde do hloubky a umí vysvětlit a identifikovat podstatu i příčiny většiny výkladových problémů současného zákona, tj. neurčitost a absence definice pojmu „*veřejná instituce*“ a rozporuplná judikatura k němu. Slabinou metodiky autorky je však nedotažená syntéza v tom smyslu, že nepřistoupila k vlastním jednoznačnějším doporučením *de lege ferenda* (viz též níže).

K obsahu práce:

K oddílu 3.2. (s. 14-16): Autorka se zde zabývá otázkou, zda z čl. 17 odst. 5 Listiny vyplývá základní ústavně zaručené právo fyzických a právnických osob na poskytování informací. Autorka proti sobě klade dva právní názory: první (záporný) od E. Wagnerové, druhý (kladný) od F. Korbela. Její vlastní závěr (názor) však není zřetelný a nedává na položenou otázku jasnou odpověď. Judikatura ale přitom odpověď dává. Srov. zejména nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16: „*Povinnost veřejné moci poskytovat informace je výslovně vyjádřena v čl. 17 odst. 5 Listiny, podle něhož jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Jde však o pouhou textuální konkretizaci povinnosti, která implicitně vyplývá již ze samotného práva na informace a která by se uplatnila i v případě, jestliže by citované ustanovení nebylo v Listině vůbec obsaženo.*“ Zde Ústavní soud mlčky odmítl restriktivní výkladový přístup, o který se pokoušel *amicus curiae* A. Gerloch ve svém vyjádření ve věci judikované Ústavním soudem pod sp. zn. IV. ÚS 1378/16: „*Pokud by však již samotný článek 17 odst. 2 Listiny dával jednotlivci právo požadovat po státních orgánech a orgánech územních samosprávných celků jakékoliv informace (a nejen po těchto institucích), stalo by se ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny, jak bylo řečeno, zbytečným. Nelze pochybovat o tom, že ústavodárce měl při přijímání Listiny tento rozdíl na paměti a že právo na informace zakotvené v čl. 17 odst. 2 Listiny je právem na informace šířené, veřejně dostupné, resp. určené k tomu, aby byly veřejnosti dostupné.*“

Ke str. 42: Česká národní banka je právnickou osobou veřejného práva, zřízenou zákonem. Je tedy z hlediska právní subjektivity odlišným právním subjektem oproti státu. Z tohoto důvodu nemůže být orgánem státu, tedy „*státním orgánem*“, jak se domnívá autorka. Podobně je tomu například s Všeobecnou zdravotní pojišťovnou České republiky. To, že má ten či onen právní subjekt v názvu „*Česká republika*“, ještě neznamená, že jde o státní orgán.

K oddílu 8.4.: Autorka v předchozích oddílech provedla poměrně pečlivou analýzu dvou právních problémů. Za prvé, obecného právního problému, který spočívá v nejasnosti zákonného pojmu „*veřejná instituce*“ podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Za druhé, konkrétního výkladového právního problému, který vzniká jako logický důsledek zmíněného prvního právního problému, totiž, zda obchodní společnosti, které ovládá stát nebo jiná veřejnoprávní korporace, jsou „*veřejnými institucemi*“ podle citovaného zákonného ustanovení, a tedy subjekty povinnými poskytovat informace, či nikoli. Na základě rozboru poněkud rozporuplné judikatury autorka vysvětlila, že existují dva názorové proudy. První je názorový proud ve prospěch větší otevřenosti, přičemž jej představují především nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 (ve věci Letiště Praha, s. p.) a sp. zn. II. ÚS 618/18 (ve věci OTE, a.s.). Druhý je názorový proud ve prospěch větší uzavřenosti, přičemž jej reprezentuje „*přelomový*“ nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (ve věci ČEZ, a.s.). Autorka nedává na uvedené právní problémy jasné odpovědi. Ptám se: Má tedy pojem „*veřejná instituce*“ zůstat v § 2 odst. 1 cit. zákona tak, jak je, tzn. i nadále nejasný a nedefinovaný? Anebo má být nějak legálně definován, popřípadě jak? Autorka nabízí v oddílu 8.3. několik pokusů o legální definice, s nimiž přišly různé zákonodárné iniciativy. Ale každá je trochu jiná a žádná

z nich nakonec nebyla přijata. Co tedy autorka doporučuje? Dále: Mají být státem ovládané obchodní společnosti „*povinnými subjekty*“, či nikoli? A pokud ano, co má být relevantním kritériem? Má to být 100% majetková účast, nebo 51% majetková účast?

K Závěru: Postrádám zde odpovědi na výše uvedené stěžejní právní otázky a problémy.

K formální stránce práce:

Na str. 56 chybí poznámka pod čarou č. 191.

II.

Práce splňuje požadavky stanovené pro rigorózní práce.

Prosím autorku, aby se při obhajobě pokusila odpovědět na mé otázky a připomínky výše.

Předloženou práci **doporučuji k obhajobě.**

V Praze dne 7.3.2020

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.