

UNIVERZITA KARLOVA
Právnická fakulta
Katedra správního práva a správní vědy

Posudek vedoucího diplomové práce

Název práce:	Obstrukce spojené s právem na informace
Autor práce:	Mgr. Michal Tuláček
Autor posudku:	Mgr. František Korbek, Ph. D.

1. Zadání a cíl práce

Autor se pustil do tématu, které je obecně atraktivní, bohatě aplikované v praxi a sporné, nicméně zaměření práce na *obstrukce spojené s právem na informace* slibuje ještě navíc zacílení přesně do té oblasti, která je vnímána jako největší problém a jistě i po právní stránce patří k nejsložitějším a nejkontroverznějším. Volbu tématu a cíl práce proto hodnotím pozitivně.

2. Obsahové posouzení

Práce patří na první pohled k tomu nejlepšímu, co lze mezi diplomovými pracemi spatřit.

Její rozsah bohatě překračuje minimální stanovený rozsah 50 stran. Práce má celkem 161 číslovaných stran, z toho 115 stran vlastního odborného textu. Nicméně úctyhodný je i seznam zdrojů, výročních zpráv povinných subjektů a kvantitativních rešerší, které autor provedl a pro práci využil. Nejde tedy (jen) o akademické pojednání, ale o práci, která se opírá o reálná data, která autor analyzuje a činí z nich závěry. Zároveň však práce vychází (a musí vycházet) i z poznatků judikatury a doktríny, přičemž ani ty autor nijak neopomíná a zmiňuje ve vztahu k tématu prakticky vše, co existuje a za zmínku stojí. Přesně tak by měly komplexní a smysluplné práce vypadat.

V první kapitole označené jako „Úvod“ autor představuje svou vlastní motivaci k dílu a cíl práce, vymezuje právo na informace, pojem „obstrukce“ pro potřeby této práce a představuje čtenářům strukturu své práce.

Je bohužel nutno souhlasit s autorem hned v prvních řádcích, kde popisuje, že k tématu ho přivedly jeho vlastní *...zkušenosti s povinnými subjekty při vyřizování žádostí o informace. Zatímco byly v některých případech mé žádosti vyřízeny zcela bez problémů a v nejkratší možné době, tak v jiných případech bylo nutné svést s povinnými subjekty až „právní souboj“, abych se požadované informace domohl. Povinné subjekty v takových případech nezřídka vyvolávaly dojem, že cílem jejich snažení je zamezení poskytnutí informace, nebo alespoň její poskytnutí co nejlépe ztížit.* Domnívám se, že celý fenomén práva na informace není totiž jen o právní úpravě a její aplikaci, ale též o určitém právně filozofickém či chceme-li vnitřním rozpoložení náhledu na toto právo ze strany povinných subjektů i ze strany žadatelů. Jistě by jej měly obě strany vnímat jako výdobytek svobodné demokratické společnosti, resp. její standard, který prospívá všem (jak se to snaží naznačit i novelizované směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru). Nicméně mnohdy to žadatelé i povinné subjekty vnímají jako konflikt, v němž je spíše třeba dát druhé straně „co proto“. Osobně jsem

nikdy tento způsob vnímání nesdílel, a to ani na jedné straně, neboť se již roky pohybují jak na straně žadatelů, tak i na straně povinných subjektů.

Problém šikanózního výkonu, či dokonce zneužití práva, i problém nerespektování základních zásad činnosti správních orgánů, či dokonce obstrukce povinných subjektů nepochybně existuje a autor se do něj pustil bez předpojatosti, neutrálně a z podobných pozic schopnosti vnímat problémy obou stran, jaké jsou blízké i mě (autor sám uvádí, že je jak zkušeným žadatelem o informace, tak i zaměstnancem povinného subjektu, který je musí čas od času vyřizovat).

V podkapitole 1.2 (Vymezení práva na informace) předkládá autor v podstatě standardní popis tohoto ústavně zaručeného práva v právním řádu České republiky. Není to nic objevného, neboť v této obecné rovině bylo již popsáno asi vše, nicméně nějaká vstupní pasáž být v práci jistě musí. Osobně jen podotýkám, že právu na informace podle čl. 17 odst. 1 rozumím tak, že jde nejen o negativní závazek státu jej strpět, ale o aktivní závazek informace poskytovat, což mimo jiné vyplývá i z čl. 41 Listiny a contrario. Velmi se mi však líbí zmínky z judikátů zahraničních soudů o smyslu práva na informace a zde oceňuji snahu, kterou jejich vyhledání musel autor dát.

Kapitoly 2 a 3 se věnují „řádné“ realizaci práva na informace. Autor zde popisuje obsah práva na informace, jeho ústavní, mezinárodní, evropské základy, zákonné provedení v právním řádu ČR a jeho základní instituty (kapitola 2) a dále jednotlivá omezení práva na informace, včetně jejich druhů, způsobu jejich výkladu, testu proporcionality ad. (kapitola 3). Tyto dvě kapitoly sice rozhodně nejsou špatné, ale je otázkou, zda vlastně v práci mají nutně být. Na jedné straně oceňuji, že je autor zpracoval stručně a srozumitelně a přitom s vysokou mírou erudice do nich vybral to nejdůležitější. Na druhou stranu jejich obsah a rozsah je neúplný k hloubce popisovaných problémů. Jde tedy spíše o základní představení. Pokud to bylo smyslem, pak jej autor provedl dobře a místy i vtipně (např. odkaz na Furkovu citaci k nově doplněnému ustanovení § 11 odst. 2 písm. d) InfZ, které zakotvilo nový obligatorní důvod pro odepření poskytnutí informací za účelem ochrany informací týkajících se péče o stabilitu finančního systému, podle níž lze dovodit, že jde o *poměrně široký vějíř právem regulovaných institucí a vztahů, jež ani nelze vyčerpávajícím způsobem popsat*. Pokud by však měly mít tyto kapitoly ambice na komplexní práci o popisovaných jevech, pak jsou nedostatečné. Tak tomu ale není, neboť z celkového kontextu práce je evidentní, že hlavní důraz bude kladen na problematiku obstrukcí, kterým se věnují následující dvě hlavní kapitoly.

Kapitola 4 se zabývá obstrukcemi ze strany povinného subjektu, což je téma, které povinné subjekty nerady slyší, nicméně rozumí mu nejen žadatelé, ale i nadřízené správní orgány, které jsou konec konců též povinnými subjekty. Dobře je s touto problematikou obeznámeno zejména Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy.

Autor správně uvozuje, že povinné subjekty, resp. osoby, které vyřizují žádosti o informace, mohou mít různé důvody pro obstrukční jednání. Určitě však mezi nimi, mimo jiných, nalezneme obecnou nechuť k účasti veřejnosti na správě věcí veřejných, odplatu za jiné jednání žadatele vůči povinnému subjektu a dále snahu o zakrytí závadného jednání, které by mohlo být rozkryto právě poskytnutím požadované informace...

Jako přínosná, didaktická a správná se mi jeví též typologie obstrukcí, kterou autor vytvořil. Na straně povinných subjektů jde o (i) popírání role povinného subjektu (ne však

v atypických případech, zejména u soukromoprávních osob a ne v reálných sporech o rozsah výkonu svěřené veřejné správy a s tím související rozsah informační povinnosti), (ii) tvrzení neexistence informace (zde by mne zajímaly bližší detaily autorova tvrzení na str. 50, že požadovaná informace o studijním programu Právo a právní věda na Právnické fakultě Univerzity Karlovy byla následně exekučně vymožena – po kom a na základě jakého exekučního titulu? To autor bohužel neuvádí a rád bych to probral při obhajobě; zřejmě jde o stejnou situaci, kterou pak popisuje v kazuistice na str. 68), (iii) extenzivní výklad důvodů pro odepření informací (zde by bylo možná vhodné rozlišit klasickou extenzi existujících legálních důvodů pro odepření informací a využívání neexistujících, resp. nelegálních důvodů pro odepření informací, jako např. samotná neveřejnost jednání, povinnost mlčenlivosti, ochrana informací na základě soukromoprávních dohod či jednostranných jednání apod.) a (iv.) nepřiměřená výše úhrady nákladů. Dále bych ještě do typologie doplnil problém ignorování materiálních podmínek pro odepření informací a nerespektování zdravého rozumu a principu proporcionality.

Nejen podle mého názoru, ale i obecně je myslím poněkud sporný rozsudek Nejvyššího správního soudu, podle nějž bez dalšího není osobním údajem ani kombinace jména, příjmení a čísla občanského průkazu, protože neexistuje veřejný registr, na základě kterého by bylo možné ztotožnit tyto údaje s konkrétním člověkem a navíc se číslo občanského průkazu v průběhu života mění (1As 98/2008). Považuje jej autor za správný bez dalšího?

Pro praktické vyznění celé práce je velmi přínosná kazuistika, kterou autor prokládá a dokumentuje na příkladech z reálné praxe výklad typologie obstrukcí povinných subjektů a nezdráhá se zabrousit i do vlastních akademických řad (Magisterský studijní program Právo a právní věda I-IV; Amnestie; Neveřejné přílohy usnesení Rady obce jako utajované informace; Reakce na dokumenty v režimu LIMITE; Registrační značka vozidla jako osobní údaj; Mapa policejních okrsků; Informace o poloze tramvají a autobusů; Úhrada nákladů za anonymizaci rozsudků; Podrobné statistiky trestných činů; Elektronický podpis pro žádost o informace podanou e-mailem; Rozhodnutí ve strojově čitelné podobě).

Z hlediska originality nápadu i náročnosti kvantitativní analýzy dat v různých formátech a v různé struktuře a jejich vyhodnocení je pozoruhodná kapitola 4.3. nazvaná Odhad míry obstrukcí povinných subjektů. Autor zde posoudil praxi významných, zejména celostátně působících povinných subjektů, krajů, statutárních měst, hl. m. Prahy a jejích městských částí, ale i některých dalších veřejných institucí, včetně ovládaných obchodních společností, podle výročních zpráv, které podle zákona o svobodném přístupu k informacím obsahují mimo jiného počty podaných žádostí o informace, vydaných rozhodnutí o odmítnutí žádosti, podaných odvolání proti rozhodnutí a podaných stížností spolu s důvody pro jejich podání a stručným popisem způsobu jejich vyřízení. Do výzkumu bylo zahrnuto 122 povinných subjektů. Kvituji, že autor, který je již zaměstnancem Ministerstva financí, zahrnul do seznamu též orgány Finanční správy České republiky.

Je samozřejmě pravdou, a autor to sám zmiňuje, že míra obstrukcí není nikde evidována a nelze ji ani přímo (z)měřit. Nicméně lze na ní alespoň nepřímo usuzovat z množství a výsledků procesních aktů na úrovni všech typů opravných prostředků (stížnosti, odvolání, správní žaloby). Ani to však není přesné. Autor opět sám zmiňuje, že zde paradoxně mohou zvyšovat počty i opačné obstrukce ze strany žadatelů. Zároveň autor v rámci popisu metodologie své analýzy správně připomíná i problematiku latentní obstrukce, kterou (metodologicky) přirovnává k latentní kriminalitě.

Celkově hodnotím kladně, že si autor před obsahovou analýzou uvědomuje význam metodologie, přiznává slabá místa a zároveň tvůrčím způsobem zapojuje své znalosti z mimoprávních oborů a své matematické vzdělání, které promítá do použité analýzy rozptylu ANOVA (analysis of variance) na základě Melounova Kompendia statistického zpracování dat. Následující partie od str. 75 tomu odpovídají, jen se v nich nějak nemohu ubránit dojmu, že Melounova erudice v dané oblasti přesahuje v několika mocninách mé schopnosti porozumění detailu. Jsem si však jist, že autor je na tom lépe, a věřím, že dobře rozumí vzorcům, které stvořil.

Kapitola 5 navazuje komplementárně na předchozí kapitolu a zabývá se obstrukcemi ze strany žadatele.

Autor píše zcela správně, že *povinnému subjektu sice nepřísluší posuzovat důvody ani oprávněnost zájmu žadatele na získání určité informace (a žadatel to také nemusí uvádět ani prokazovat). To však neznamená, že nemůže nastat situace, kdy povinný subjekt oprávněnost takové žádosti posoudit může nebo dokonce musí. Takový případ může nastat, zejména pokud má povinný subjekt fakultativně možnost odmítnout poskytnutí informací a rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací je v jeho diskreci. Druhým okruhem případů je vážení proporcionality odepření poskytnutí informace v případech, kdy je sice dán důvod pro odepření poskytnutí informace, ale ten nepřeváží nad zájmem na jejím poskytnutí. Konečně je takovým okruhem případů situace, kdy by vyřizování žádosti o informace vedlo k ohrožení činnosti povinného subjektu.*

I zde autor podává vlastní typologii obstrukcí, kam řadí (i) kverulantství (podávání žádostí pro žádosti samotné a pro interakci s povinným subjektem); (ii) šikanózní podání (obvykle s dodatečným úmyslem poškodit povinný subjekt nebo jeho pracovníky nebo třetí osoby), (iii) „filibustering“ (snaha o maření a protahování jiného procesu co nejdélnějšími a nejsložitějšími projevy, kde kvantita extrémně převažuje nad kvalitou a relevancí, např. žádost o „vše“), (iv) Obcházení úhrady nákladů.

V **kapitole 6** se autor věnuje fenoménu zneužití práva, resp. zákazu zneužití práva, který je obecně platným imperativem mravním i právním (§ 8 občanského zákoníku), a jeho důsledkům.

Autor vychází z Knappa, který v rámci zneužití práva rozlišuje porušení práva (neboli protiprávní jednání, *contra legem*), zneužití práva (*secundum et intra legem*, ale v rozporu se smyslem a účelem právní normy) a výkon práva *in fraudem legis*, neboli obcházení práva. Všechny zmíněné typy jednání mají společné to, že jde o právně závadná jednání, kterým by právo nemělo poskytovat ochranu. Svou podstatou se však navzájem odlišují.

Velmi kladně hodnotím autorem identifikovanou a popsanou judikaturu k institut zneužití práva, s níž si dal autor velkou práci a je k věci vysoce relevantní, ať již jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6As 68/2014-21 ze dne 25. června 2014, rozsudek soudního dvora Evropské unie Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd, County Wide Property Investments Ltd proti Commissioners of Customs & Excise, C-255/02 a další. Autor si správně všímá i nuancí a rozdílů v přístupu k tomuto fenoménu.

Autor správně uzavírá, že *zákaz zneužití práva i zákaz zneužití pravomoci je fenoménem, který lze uplatnit ve všech právních odvětvích, ať už práva soukromého nebo práva veřejného, bez ohledu na to, zda jde o právo hmotné nebo procesní. Jde o korektiv, který umožňuje*

uspokojivým způsobem vyřešit takový výkon subjektivního práva nebo pravomoci, který je sice zdánlivě v souladu s dotčenými právními normami, ale který je závadný vzhledem k cílům sledovaným těmito právními normami. Právní účinky aplikace zákazu zneužití práva spočívají v působení na vynutitelnost zneužívané normy. Zneužívané normy se není možné před orgánem veřejné moci nebo před soudem dovolávat a v případě, že je do jejího výkonu zasaženo, není možné dovolávat se ochrany před takovým zásahem.

V poslední, **sedmé kapitole** autor popisuje právní prostředky ochrany před obstrukcemi. Jde o část, která je nejvíce praktická a která i mne zajímala, neboť jde o téma často dotazované zástupci povinných subjektů.

Autor rozlišuje obecné prostředky ochrany před obstrukcemi a zvláštní postupy plynoucí zejména z judikatury, které reagují na specifické způsoby obstruování v oblasti aplikace práva na informace. Dále rozlišuje obstrukce ze strany povinného subjektu a obstrukce ze strany žadatele o informace a obstrukce de lege lata a obstrukce de ferenda.

Celkově se autor domnívá, že stávající dostupné právní prostředky ochrany před obstrukcemi jsou nedostatečné, a bylo by vhodné je doplnit o některé instituty de lege ferenda, představené níže. S tím lze zřejmě souhlasit a potvrzují to novelizační, byť zatím již delší dobu marné snahy gesčního Ministerstva vnitra.

Obecnými prostředky proti obstrukcím povinného subjektu rozumí autor procesní opravné prostředky obsažené v zákoně o svobodném přístupu k informacím, tedy odvolání a stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. Aniž by to autor výslovně zmiňoval, jistě jsou obecným prostředkem též žaloby ve správním soudnictví.

Spíše za zvláštní prostředek ochrany bych pak vnímal tzv. soudcovský informační příkaz (str. 99). Na to, kolik vzbuzuje otázek a co vše kolem něho již řešila judikatura, jej autor poněkud opomíjí, byť je zajímavé, co zjistil o historii jeho vzniku (šlo o pozměňovací návrh výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, který nebyl odůvodněn, a ani ze zápisu z tohoto výboru nevyplývají motivy pro jeho zavedení). Možná by bylo dobré u obhajoby pohovořit o tom, zda je tento příkaz aplikovatelný vždy, zejména by mne zajímalo, zda a příp. jak jej mohou soudy aplikovat v případě absolutní nepřezkoumatelnosti rozhodnutí a vůči komu má informační příkaz směřovat.

Velice zajímavý specifický a pouze judikatorně dotvořený prostředek ochrany je výkladová fikce rozhodnutí jako ochrana před „procesním ping-pongem“ mezi správními orgány, která nemá žádnou oporu v zákoně, ale je zde praktická. Jde o poměrně odvážnou soudně-procesní konstrukci.

Je škoda, že dosavadní práce Ministerstva vnitra na právních prostředcích proti obstrukcím již delší dobu nepokročily. Zejména bych uvítal správně informační příkaz ve správním řízení, který autor popisuje na str. 106, a sankce.

3. Formální posouzení

Po formální stránce oceňuji schopnost autora pracovat s textem správným a úhledným způsobem; což se nedaří každému, ať již proto, že není dostatečně obeznámen s příslušnými možnostmi textového editoru, nebo proto, že nemá základní znalosti typografie ani dostatek citu pro vzhled strojově psaného slova. Vůči formální stránce práce nemám žádné výhrady.

4. Celkové hodnocení práce

Práci hodnotím jako zdařilou, ve srovnání s jinými pracemi na toto téma nadprůměrnou, vypovídající po všech stránkách o orientaci, zájmu a schopnostech autora. Přestože je práce rozsáhlá, není rozhodně „upovídaná“. Autorovi se podařilo až na výjimky vystihnout rozumnou proporcí a hloubku jednotlivých částí, v práci uvedl téměř vše podstatné a relevantní, aniž by byl mnohomluvný, opakoval se či široce popisoval obecně známé pravdy. Práci navrhuji hodnotit stupněm výborně.

V Táboře dne 12. prosince 2015

Mgr. František Korbel, Ph. D.